



3 1761 11648317 3

Government
Publications

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CA1 ØL
A56



Commissioner of Official Languages

First
Annual
Report

1970 • 1971



Canada. Commissioner of official
languages

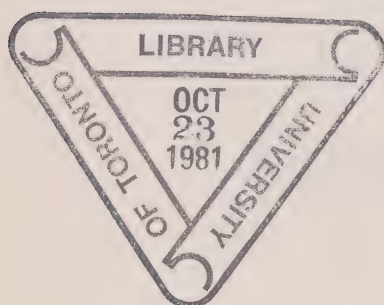
Annual report



Commissioner
of
Official
Languages

First
Annual
Report

1970•1971



Information Canada
Ottawa, 1971

Cat. No. SF1-1971

The Speaker,
Senate,
Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to Section 34(1) of the Official Languages Act, I hereby submit to Parliament through your good offices the first annual statement relating to the discharge of my duties under this Act, covering the fiscal year 1970-71.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, reading "Keith Spicer". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial "K".

Commissioner of Official Languages

November 1971

The Speaker,
House of Commons,
Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to Section 34(1) of the Official Languages Act, I hereby submit to Parliament through your good offices the first annual statement relating to the discharge of my duties under this Act, covering the fiscal year 1970-71.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, reading "Keith Spicer". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial "K".

Commissioner of Official Languages

November 1971

CONTENTS

Preface ix

Chapter I	A PHILOSOPHY OF REFORM	1
	A The Commissioner's Mandate	1
	B The Approach	3
	1 A non-political humanism	3
	2 A realistic view of Quebec's role	4
	3 An informal diplomacy	5
	C Principal Activities	6
	1 Supporting activities	7
	2 Operational activities	9
	D Impact of the Office on Government Agencies	10
Chapter II	ADMINISTRATIVE DIVERSIONS	13
	A The Office Organization	14
	B Recruitment	15
	C Budget	16
Chapter III	COMPLAINTS	19
	A Background	19
	B Procedures	21
	C Summary of Activities	24
	1 Breakdown of complaints	24
	2 Complaints admissible under the Act	25
	D Summaries	31
	1 Summaries of complaints admissible and settled	32
	2 Summaries of complaints outside the Commissioner's jurisdiction	51

Chapter IV	SPECIAL STUDIES 65
A	The Approach 65
B	Procedures 67
C	Work Done During Fiscal Year 1970-71 69
D	Summaries of Special Studies Launched 70
1	Ministers' Offices—Telephone answering 71
2	Air Canada—Ottawa 72
3	Ministry of Transport—Ottawa International Airport 74
4	Ministry of Transport—Toronto International Airport 76
5	The National Museums of Canada—Ottawa 77
6	National Capital Commission—Signs—National Capital Region 79
7	Royal Canadian Mounted Police—Headquarters, “N” and “A” Divisions 80
8	Dominion Bureau of Statistics 81
9	Department of National Defence—Canadian Forces Base, Uplands, Ottawa 81
10	Department of Public Works—Signs, National Capital Region 81
11	Manpower and Immigration—Montreal Region 82
Chapter V	REFLECTIONS ON A YEAR OF APPRENTICESHIP 83
A	Legalities and Illegalities 83
1	Production of documents 83
2	Privilege 85
B	The Administrative Universe of Bilingualism 86
1	Getting it together (or the rival allies) 86
a)	Bilingualism coordinators 88
b)	Public information 89
2	Bilingual districts: guarantees or ghettos? 90
3	French as a language of work 90
4	Bilingualism and the English-speaking public servant 91
5	Money and the pace of reform 93
6	Toward deeper solutions 94
Appendix I	EXCERPTS FROM THE FINAL REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM 99
Appendix II	THE OFFICIAL LANGUAGES ACT 105

Preface

When I took up my present duties on April 1, 1970, the notion of a "Commissioner of Official Languages" existed only as a thoughtfully assembled skeleton. The law creating it—the Official Languages Act—described in some detail the Commissioner's duties and powers; but it left him great discretion in shaping the scope, mood and means of his action. In this, since the job could lean on no precise precedent anywhere in the world, the Act was strong where it needed to be strong, and flexible where it needed to be flexible.

For such foresight, the parliamentarians of all parties who passed the Act in July 1969 deserve full credit. Even with the brief experience of one year, I view the Act as a bold and soundly constructed law.

Fleshing out the skeleton took many months. Should the Commissioner be Machiavelli or Maigret? Don Quixote or Dr. Kildare? The traditional ombudsman posture did not appear perfectly apt, though its spirit of simple, accessible mediation is indispensable. Neither did the role of auditor-general, however essential its powers of independent, systematic scrutiny.

The challenge of "mediating" and "auditing" language rights was greatly complicated by several factors: historical misunderstanding; controversy about the constitution; diversity of patriotic viewpoints in a multi-ethnic population; skepticism about the contemporary relevance of bilingualism; fears engendered by the very reforms Parliament deemed necessary. In short, the success of Canada's linguistic revolution seemed to depend first on cooling the climate of discussion on language, on transforming a debate into a dialogue.

My colleagues and I, needless to say, do not believe that we alone, or even mainly, hold the responsibility for trying to improve the climate of linguistic dialogue in Canada. Every citizen, and in particular every public leader and commentator, has a part to play. But, by applying the

law with common sense, equity, and understanding, we think we can help. For whatever the letter of the law, we are convinced that it can work only by a constant remembrance of these qualities.

Everyone knows where roads paved with good intentions may lead. But realistic idealists must recognize that no reform as demanding and probing as the Official Languages Act—affecting, as it does, all the 150-odd agencies of the federal State—can succeed without an almost inexhaustible willingness to seek out, and resolve, its attendant human problems.

For as the jurisprudence of our complaints develops, and as the broader studies we initiate delve deeper into departments of government, we realize that on many of our recommendations rights may be secured or denied, lives enriched or diminished. The law's basic principle of equality for both official languages must be defended without compromise. But we consider that the movement of bilingualism in the whole array of federal agencies can progress only with a maximum of support by public servants. The State imposing new linguistic standards—however just and urgent these may be—has a duty to assist its own employees to meet the new norms with every reasonable encouragement and at public expense.

Broadly speaking, this has been the Federal Government's policy for many years—a policy backed by all parties. But now that the cadence and depth of reform are pressed by law, vigilance on behalf of the individual is needed still more. With the advice of employee associations, we have tried and will try to help potential casualties of linguistic change as deliberately as we do its immediate beneficiaries—the latter including both private citizens and public servants.

In sum, we are attempting to find a mixture of courage and discretion suited to each problem, stressing courage as the thrust of reform. Both these qualities, we hope, will serve the single aim of helping Canadians build a more secure linguistic justice.

* * * *

Since this first annual report may prove useful as a reference for later years, we shall devote some space here not only to the new office's current activities, but to its guiding outlook, its administrative basis and evolving procedures.

K.S.

Chapter I

A PHILOSOPHY OF REFORM

Book 1 of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism appeared in October 1967, proposing a new charter for Canada's official languages—a charter to be founded on the concept of “equal partnership”. To this end, the Commission recommended that Parliament adopt an Official Languages Act and that the Government appoint a Commissioner of Official Languages charged with ensuring respect for the equal status of English and French in all federal agencies. After lengthy debate, Parliament passed the Official Languages Act in July 1969, and the Act came into force on September 7, 1969. On April 1, 1970, the first Commissioner of Official Languages for Canada took up his post after Parliament named him as its servant with a seven-year mandate.

A. The Commissioner's Mandate

The major role Parliament wished to assign the Commissioner is plain from a glance at the Act itself: 16 of its 40 sections define the Commissioner's status, tenure, functions, duties, powers and general procedures.

The core and touchstone of his role are found in Section 25, which reads:

It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within his authority with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of the institutions of the Parliament and Government of Canada and, for that purpose, to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to him and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act.

The generality of this wording in itself allows much scope for playing a substantial role. The word “duty”—the merely permissive

word “right” is not used—instils in the mandate a further compelling force. But the full possibility of practising a prudent yet steady activism emerges from reading Section 25 in relation to certain other key sections. This opportunity, in short, enables the Commissioner not simply to defend the institutional bilingualism prescribed by law, but actively, if indirectly, to help promote it.

The Act’s crucial article and the basis for the Commissioner’s interpretation of Section 25 is Section 2, entitled “Declaration of Status of Languages”. Its terms are simple, clear and all-encompassing:

The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada.

This opening statement makes its weight felt on the Act as a whole in at least four ways. First, the section forms an integral part of the body of the Act. It is not a mere well-meaning and inspirational preamble. It carries binding force, heightened symbolically by its position as the Act’s first section of substance. Consequently, later sections spelling out, for example, specific obligations of the State concerning documents for the public (Section 3), territorially defined duties of departments (Section 9), and the travelling public (Section 10), cannot reasonably be construed in isolation, as the Act’s only concrete prescriptions. Such sections simply illustrate more precisely the intent of Section 2.

Second, the broad wording of Section 2 invites the Commissioner to concern himself with both aspects of institutional bilingualism: languages of service to the public, and languages of work. It is true that virtually all the later “illustrative” sections detail the State’s obligations to the public at large. But since Section 2 proclaims equal status, rights and privileges for the two languages “as to their use in” all federal institutions, it would be a dereliction of the “duty” imposed on the Commissioner by Section 25 not to uphold this equality in regard to “use” of either language “in” such institutions by federal employees as well as by members of the public.

Third, this responsibility for underpinning the language rights of federal employees is confirmed in Section 40 (4), which obliges the Public Service Commission or other State-directed hiring authority to take “due account” of the “purposes and provisions” of the Act. Section 40 (4) in no way allows the Commissioner to usurp the powers of the State to hire and promote its staff. Nor is there a question here of the Commissioner’s Office acting as a separate appeal mechanism duplicating existing procedures. But this section does, when read jointly with Sections 2 and 25, oblige the Commissioner to open recourse to federal employees should the above “due account” not be taken—

whether deliberately, by accident, or, as some of our complainants have alleged, when existing grievance procedures are inadequate, or are vitiated by fear of possible reprisals.

The Commissioner's duty is therefore one of overall surveillance of the agencies involved, including the Public Service Commission, with regard to their duties under the Act. If a complaint is received relating to obligations under Section 40 (4), the Commissioner must investigate it; similarly, he has the duty, according to the Act, to investigate on his own initiative any situation which might appear to him to disregard a duty imposed by Section 40 (4).

A final proof of the cumulative impact of Sections 2 and 25 comes in the invitation to a general and active role suggested by the words "take all actions", "spirit and intent of this Act" and "on his own initiative" in Section 25. Read in conjunction with the universal declaration of Section 2, these words enjoin the Commissioner actively to seek out and help to correct any situation not in conformity with the Act—any situation where the equal status, rights or privileges of either official language might be neglected. As explained further on, this broad view of the idea of initiative gave rise to a role for the Commissioner which goes beyond the traditional case-by-case approach of an ombudsman and even beyond the more systematic, yet essentially denunciatory, role of an auditor-general.

B. The Approach

Measuring one's mandate is but the first step in doing a job. Translating a text into action requires some kind of working philosophy, a set of guiding principles to meet the challenge in rational, as well as practical, terms. Certain analogies with the work of ombudsmen and auditors-general offered basic inspiration. So did the experience, successful or unhappy, of other multilingual countries. But at bottom, the uniqueness of Canada's linguistic challenge demanded an original blend of standards and outlooks. These could be summarized as follows:

1. A non-political humanism

Whatever political repercussions official bilingualism may inevitably provoke, the goal of helping to promote a trusting and relaxed dialogue on this subject demanded, at the outset, that the Commissioner stand visibly apart from politics. This meant first that he should act truly as a servant of Parliament, consulting and dealing impartially with all political parties.

Indeed, given the current debate about Canada's future structure, it seemed that the need for the broadest possible dialogue would best be

served by viewing the Office in isolation from our country's constitutional evolution. In this perspective, the Office is not a vehicle to sell any particular constitutional option; rather it seeks, while respecting the constitution as it stands and democratically evolves, to consider justice in State bilingualism simply as an ideal of human dignity and as one of the much-needed long-term bridges to understanding among Canadians. Asserting this dignity and strengthening these bridges is not utopian. It is mere self-interest to try to preserve for Canadians as a whole, come what may, our singular heritage of two of the world's most useful and prestigious tongues.

2. *A realistic view of Quebec's role*

This humanistic and non-political overview of Canada's linguistic challenge admits a special role for Quebec. Plainly, the decisive effort to protect and enrich Canada's French-language heritage cannot take place in the French-speaking communities of predominantly English-speaking provinces—or even in the Federal Government's language schools. Work in these areas is indispensable and deserves continued support. But the long-term future of French in North America will depend mainly on Quebec's ability to strengthen its principal language of culture as a language of work and general social use. In the end, the vitality of French everywhere in Canada will rest on the dynamism—indeed the healthy predominance—of French in this unique jurisdiction where francophones form a majority, and possess institutions reflecting this reality.

Obviously, it is not the Commissioner's business to suggest or predict the shape of the Quebec Government's language policy. It seems clear, however, that all of the hypotheses now discussed in Quebec concerning the status of French tend to heighten or entrench this status in one way or another. The Official Languages Act does not contradict these hypotheses. Indeed, the Commissioner's Office can support, within the Quebec sector of the federal administration, the often expressed will to make French Quebec's essential language of official, economic and social intercourse. This the Office can do first by insisting that all federal services in Quebec be guaranteed in French, as well, where required by law, as in English; and second by defending the right of federal employees to work in the official language of their choice—a policy of potential benefit to the French-speaking majority of the roughly 75,000 federal employees in Quebec.

By law, the Office is charged with upholding, within federal institutions, the equal status, rights and privileges of both French and English languages. This it will continue to do. But being realistic, one

must recognize that the English language, resting on the massive cultural infrastructure of some 225 million anglophones in North America, does not seem in danger of imminent disappearance in Quebec—particularly in federal agencies. Consequently, the Office's action, while fully at the disposal of Quebec's anglophones, is likely to prove of relatively greater practical benefit to French-speaking Quebecers. The Commissioner's Office thus remains outside the political and constitutional debate on language; but in fact, it is the natural ally of all those in Quebec who are interested in promoting the French language.

3. *An informal diplomacy*

On paper, the Official Languages Act may seem to suggest that the Office is a somewhat intimidating, tribunal-like apparatus. This emerges starkly from Section 30 of the Act, conferring on the Commissioner stringent powers to summon witnesses, order the production of documents, administer oaths, and accept evidence not normally admissible in a court of law.

In practice, the Office has avoided an approach which might smack of coercion, judicial or otherwise. From the beginning, the powers of Section 30 appeared only as a last resort. In the first year of operations, the Commissioner did not meet a single situation, involving either a citizen or a Government agency, where he found it useful and timely to invoke these powers. As Chapter V indicates, however, he was considering use of these powers at fiscal year's end to obtain documents from one department which was offering legal arguments to limit its cooperation. In one other department, the somewhat lethargic cooperation of certain civil servants led him to appeal, with positive results, directly to the minister. But these were isolated cases, putting at stake the Commissioner's fundamental duty.

Instead of brandishing subpoenas at the first sign of reticence, the Office has proceeded through a kind of informal diplomacy based on low-key persuasion. This has never excluded frankness, and has occasionally demanded bluntness. But in general, the Office's action has aimed to be educational rather than admonishing, friendly rather than officious, constructive rather than negatively critical.

Certainly the success of this approach owes something to the very rigour of the Act the Office is helping to apply. Informal diplomacy no doubt carries greater credibility when backed up with an impressive, though discreetly held, legal arsenal. Still the Office holds a principled and pragmatic belief that the diplomatic route is not only the most acceptable, but the most workable, means of meeting the bilingual challenge.

This concern to apply the law with common sense and understanding in no way means dilution of the underlying principle of the equal status of Canada's two official languages. Reasonable interpretation does not include abandonment of the Commissioner's key responsibility. If the Official Languages Act is to carry any meaning, it must manage to incarnate bilingualism in the federal State as an administrative whole. This institutional bilingualism, by visibly strengthening the linguistic security of both language communities, offers a concrete basis for the mutual confidence indispensable to dialogue. In sum, a dialogue between equals demands that equality be clearly embodied in certain institutions. The Commissioner, as Parliament's custodian of this equality, must first and foremost seek linguistic justice.

How then can the twin preoccupations of duty and flexibility be reconciled? Perhaps they never can be, to the satisfaction of everyone in every case. But if there lies a hope of balancing principle with propriety, it is in rooting our whole approach in the premise that official bilingualism, even while binding on Government institutions, can succeed in the end only through the willing support of the Government's employees. One can lead a unilingual horse to water, so to speak, but forcing his total immersion is likely to prove cumbersome. Hence, a need for all concerned with implementing the Act to explain ceaselessly the thrust and value of bilingual reform; and a need honestly, indeed generously, to help Government employees fulfill the goals of Parliament.

Trust in the rational integrity of the average person, whether public servant or private citizen, is wise in any field affecting human rights. When the rights in question are linguistic, and therefore coloured by normal but potentially confusing emotions, diplomacy—engaging all its attributes of tact, patience and reasoned compromise on modalities and timing (though not on principles)—is indispensable. Beyond doubt, the first full year's experience has proven this basic policy decision right. It has even shown the value of an easy and open diplomatic mood: many problems brought to the Office's attention involved misunderstandings resulting from poor communication aggravated by more or less resolvable fears. Even if the medium as message is passé, it was plain that a relaxed, informative, indeed good-humoured, approach could foster a climate in which problems of substance could be seen more clearly, analyzed, and eventually overcome.

C. Principal Activities

This mandate and approach have marked most of the Office's activities, both supporting and operational.

1. Supporting activities

Even though linguistic complaints had begun arriving before April 1, 1970, the day the Office came into existence, much of the first year had to be spent in creating mechanisms enabling the Office to carry out its operational duties. The most immediate task was the material and legal one of establishing an administration, a subject to be covered specifically in Chapter II.

A second immediate concern was to settle on a working hypothesis defining the mandate and its resulting operations. After a brief review of the Official Languages Act, and even before the main permanent officer staff was hired, the Commissioner presented an outline of the Office's diplomatic approach and its two main functions, through individual meetings, to the Speakers of both Houses and to the leaders of all four parties in the House of Commons. This preliminary round of consultations helped greatly in refining the outline and in confirming that the general approach and types of operations proposed were acceptable both to the Office's constitutional reporting authorities (the two Speakers) and to all sectors of parliamentary opinion.

A third task consisted of establishing liaison with agencies and persons interested in the Office's work. At an early date, the two Speakers and four party leaders were asked to designate a colleague with whom the Commissioner could consult on a more regular basis. During the year such liaison, as well as later contacts with Speakers and leaders, proved invariably fruitful. It included briefing and question sessions with two party caucuses which were able to accommodate the Commissioner in their schedules.

Liaison, either through a visit by the Commissioner or by letter, was also initiated with administrative heads of all the roughly 150 federal institutions covered by the Official Languages Act. Agency heads were briefed on the Commissioner's approach and plans, and invited to name an officer to help the Commissioner's staff resolve complaints or undertake studies at an operational level. Completing the network of federal contacts were meetings with the chief officers of the two main staff associations, the Public Service Alliance of Canada and the Professional Institute of the Public Service of Canada. Cooperation with both these agencies, as well as with certain other employee groups within Crown Corporations, was not only cordial but concretely helpful.

The Office also set up channels of consultation and cooperation with provincial authorities. The Commissioner held general policy talks with the premiers of New Brunswick, Quebec, Ontario and Manitoba—the provinces dealing with minority-language questions on the largest scale. Visits to other premiers will be proposed during the second fiscal year. The four premiers whom the Commissioner met gave him valuable advice and designated officials with whom his Office could deal for

reciprocal referrals of jurisdiction. The Commissioner also sought the advice of all provincial ombudsmen named and working during his first year, namely those of New Brunswick, Quebec, Manitoba and Alberta. In Quebec, happy relationships were established with the Commissioner of Languages for Quebec and the Office de la langue française.

The Commissioner made a particular effort to elicit the views of various minority groups throughout the country. In the first days of office, he met with the Canada Ethnic Press Federation, and later in the year he attended the Mosaic Congress of ethnic minorities in Manitoba. He also began a long-term series of consultative visits to official-language minority groups, including those in New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Alberta and British Columbia.

Given the unique status of the National Capital Region under Section 9 of the Act, the Commissioner sought the advice of the Chairman of the National Capital Commission and of the Mayor of Ottawa. He offered the Mayor the Office's support in carrying out the City's newly announced policy of developing a more bilingual municipal administration.

A final supporting activity which commanded attention from the start was publicity. Following an initial round of radio, television and print interviews at the time of his appointment, the Commissioner met the press regularly during trips outside Ottawa. These activities normally centred on a straightforward explanation of the Office's role. In all, and in addition to six public appearances by the Office's Director-General, the Commissioner made 15 public or semi-public speeches, and was interviewed on radio or television, in newspapers or magazines, 33 times.

In the early months of 1971, the Office was developing three basic documents to explain its role to the general public. A simple pamphlet had gone through several drafts, and will be completed and distributed in our second year. In March, the Office began widespread distribution of a large colour poster to all federal agencies in the National Capital Region and in certain other centres where federal agencies were dealing with the travelling public. This poster, as well as an identical but smaller counter card, was developed in consultation with staff associations, Air Canada, the CN and Members of Parliament from various political parties, and will be distributed gradually over the coming year in other parts of Canada and to Canadian missions and federal travel facilities abroad. Finally, the Office prepared a basic explanatory article on its purposes and methods, for publication, during the summer of 1971, in magazines of the major public service staff associations and for wider distribution in the form of an offprint. This article and the pamphlet, as well as texts of speeches and press clippings, will fill an information kit to be sent out in response to queries from the general public.

2. *Operational activities*

The need for a modest but useful information programme became obvious throughout the first year from the variety of requests private persons and public servants sent our Office concerning matters outside its jurisdiction. A large number asked for money to finance second-language schooling; others requested help for translating documents or interpreting at conventions. To these people we could only show a full heart but empty hands—although, where possible, we tried to direct them to a more likely and more affluent source of funds. The Commissioner's only "extra-curricular" activity was speech-making in favour of interprovincial visits by youth; as a result of this advice, the Office found itself drawn, not without some pleasure, into the role of intermediary and lobbyist for a highly successful exchange of 44 high school students between Sainte-Anne-de-la-Pocatière, Quebec, and Burlington, Ontario, subsidized by the Department of the Secretary of State.

Apart from these incidental dealings, however, the Office carried out two main operational roles, both derived from the Act's guiding Section 25. These will be analyzed in some detail in Chapters III and IV, but a word about them now might help to explain how each fits into the Office's mandate and approach.

The first function, that of a kind of "linguistic ombudsman", might be compared to curative medicine, in the sense that it tries to solve difficulties pointed out by complainants. A Complaints Service of eight officers under a Director with wide diplomatic and legal experience had opened, by March 31, 1971, a total of 181 files.

The second function, which might loosely be termed that of a "linguistic auditor-general", dispenses preventive medicine by helping federal agencies to avoid complaints, through recommendations about the best ways of meeting the Act's requirements. This role is carried out by a Special Studies Service composed, at fiscal year's end, of 11 officers and research assistants led by a Director with a strong background in research and administration. This Service was created in response to the duty imposed on the Commissioner in Section 25 "to conduct and carry out investigations . . . on his own initiative"—an obligation which significantly precedes, in the text, the duty to accomplish such investigations "pursuant to any complaint . . ." As of March 31, 1971, the Service had initiated or completed 11 independent audits of language of service in various federal agencies.

Together, the two Services effect reforms through different, but complementary, mechanisms. The Complaints Service corrects specific irregularities by studying allegations made by individuals or groups; the Special Studies Service, choosing its priorities in part by following trends in complaints, seeks reform by initiating general investigations.

Through daily coordination between the two Directors, the two Services should allow the Office to monitor fairly accurately the progress of bilingualism throughout federal agencies and, it is hoped, to offer Parliament a meaningful overview.

D. Impact of the Office on Government Agencies

The great majority of federal agencies cooperated readily with the Office's efforts. The Commissioner assured them all at the beginning that the Office would not adopt a threatening posture, but rather one of constructive encouragement to comply with the Act. Occasionally, as Chapters III and IV will indicate, encouragement had to become more insistent. Yet the general climate of collaboration was cordial, and the Office's recommendations were taken seriously.

This reaction by the federal administration as a whole was clear in both the direct and indirect influence of the Office. All federal agencies with which the Office dealt directly on complaints or special studies understood the Commissioner's general duty under Section 25 and agreed to the procedures he proposed for expediting investigations. This included establishing liaison at the working level to carry out investigations following notices of intent the Commissioner is obliged to send to administrative heads under Section 27.

Some agencies took the initiative of consulting the Commissioner and his staff before adopting a new policy affecting languages. Notable examples of this informal consultation—outside, but not against, the Commissioner's mandate—were the Chief Electoral Officer and Air Canada. The courtesy was returned by Air Canada, along with the Canadian National, in helping the Commissioner's Office to develop the above-mentioned poster as a document both helpful and pleasing to the public.

The Office's indirect influence, though hard to identify specifically, seemed to work through two channels. One was the network of departmental Bilingualism Advisers or "Coordinators", whom the Commissioner and his senior colleagues met as a group in November 1970, and individually on other occasions. The other means of influence might be termed, as it has been in the case of other ombudsmen, "anticipatory persuasion". This expression suggests, again, that as the Office's activities in certain departments become known, ministers and deputy ministers in other departments tend to effect reforms in expectation of the Office's later interest. This kind of influence cannot easily be documented; yet over its first year of operations, the Office found that awareness of, and concern for, matters bilingual throughout the federal administration sharpened noticeably. This more sensitive climate is no

doubt due to the whole pattern of initiatives taken by Parliament and the Government. But the Office forms part of this pattern and, more and more, an active and tangible part with a recognized, independent mandate.

Chapter II

ADMINISTRATIVE DIVERSIONS

The Office came into existence on April 1, 1970, when the Commissioner moved, with one secretary, into the nearly abandoned offices of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Already, as a result of publicity surrounding his appointment, the Commissioner had to deal with about a dozen complaints, some of which demanded immediate action.

The task of creating a new agency of government while dealing with this business and thinking through the job's mandate proved challenging. The proverbial complexity of government administrations sometimes seemed understated; but the Commissioner's early explorations of Ottawa bureaucracy found willing guides, particularly in the Privy Council Office, the Public Service Commission, the Treasury Board and the Bureau of Management Consulting, an agency of the Department of Supply and Services. With help from these sources, the tedious work of inventing an office establishment, writing job descriptions, organizing competitions for permanent staff, and planning preliminary and long-term budgets was considerably lightened.

Further support came from ten bilingual university students the Commissioner hired for the summer of 1970 to help map out specific areas of policy and procedures. Reports from these students assisted the Commissioner in grasping the major dimensions and challenges of the job.

Finally, the Department of Justice lent the services of a young legal adviser, who was on call for six months until the Commissioner was able to retain a lawyer from outside the Government, as originally planned, to underline and maintain the Office's independent status.

After the first three months, the Office was beginning to take recognizable shape. But it reached full operational status only some ten months after the Commissioner's arrival in Ottawa. This time lapse owed

something to the need for reasonable care in developing long-term policies and exploring the Act's legal boundaries. It resulted partly too from the urgent task of initiating liaison with a great many officials and agencies affected by the Office's work and from the preparation of a basic publicity programme. But most of all, the Office was prevented from concentrating on its operations by the complex and unavoidably slow procedures required to create and bring to reality a wholly new government administration. The Office was and remains completely independent of the executive branch in terms of policy; but it was obliged by law to follow normal public service methods in planning its organization, recruitment and budget.

A. The Office Organization

The basic plan for the Office's organization grew out of the Commissioner's conception of his mandate and principal activities under Section 25 as outlined in Chapter I. The function of "linguistic ombudsman" plainly demanded a small team of highly skilled complaints officers; that of "linguistic auditor-general"—giving thrust to the notion of "initiative" specified by Section 25—required a somewhat larger team of diplomat-researchers. Thus came about the crucial decision to split the Office's operations into two distinct but complementary services: Complaints and Special Studies.

The second key decision identified a post, equivalent to that of a Deputy Commissioner, filled by a Director-General of Operations. From the outset, the Commissioner wished personally to stress the diplomatic and educational role of the Office. In this role, he expected to spend much of his time not only keeping in good repair the Office's bridges to government and private agencies dealing in, or touched by, bilingualism; he wished to make frequent visits to official-language communities, third-language groups, schools and service clubs throughout the country to help promote a better understanding of the Act and a positive, well-informed dialogue on languages.

This concept of a "travelling" Commissioner suggested a twinning of many of his day-to-day policy responsibilities in a deputy able to act with full powers in the Commissioner's absence. It also indicated the need for an administrative chief of staff who would free the Commissioner from most of his budgetary and personnel duties, allowing him to concentrate on planning long-term policies.

Building on these two decisions—the split in operations and another in his own duties—the Commissioner met the Treasury Board on May 4, 1970, with a detailed establishment outline including an organization chart and an explanatory narrative. With the Board's

approval that day, the establishment could then be broken down into individual job descriptions, the indispensable prelude to recruitment through Public Service competitions.

These job descriptions absorbed much of the Commissioner's time in the first three months. They were drafted in close consultation with the Public Service Commission to meet the standards of the Treasury Board's Compensation and Classification Division. Since the Commissioner wished to recruit a high-calibre staff to give substance to the Office's diplomatic approach, it usually took several weeks of negotiations between the Treasury Board, the Commissioner and the Public Service Commission to secure approval of ranks or classifications high enough to attract the quality of staff sought.

A second prosaic but absorbing task during the first ten months was the preparation of permanent office accommodation. Government regulations on rentals and furnishing transformed this exercise into a poignantly instructive cram course in bureaucratic survival. In the end, the Office settled into surroundings both pleasant and functional. As one of the first experiments in Ottawa with open-office landscaping, the new quarters offered economy, convenience and, for public as well as staff, a fitting reflection of the Office's philosophy of easy accessibility.

B. Recruitment

From the start, the Commissioner decided to hire permanent staff from the top downward, thereby leaving incumbents at each level of authority a predominant voice in choosing the persons they would work with. An urgent exception was an executive assistant, bearing the title of Liaison Officer, whom the Commissioner hired on contract on May 4, 1970, and the Public Service Commission appointed to permanent staff one month later. During this time, and even through the summer, certain officers, clerks and secretaries of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism lent valuable technical support on an informal basis. The PSC also appointed by competition one complaints officer to meet the first wave of letters the Commissioner had received while obliged to deal with immediate and long-range administrative, recruitment and budgetary problems.

The key appointment, made on June 29, 1970, after PSC competition, filled the post of Director-General of Operations. The Director-General immediately relieved the Commissioner of the major burden of administration, and added an invaluable dimension of not only administrative, but of diplomatic and literary, skills. For the remaining nine months of the reporting year, he played the central role in recruiting staff and in preparing supplementary and regular estimates.

The next two major appointments resulting from PSC competitions filled the chief operational posts of Director of Special Studies (November 2, 1970) and Director of Complaints (November 10, 1970). Although the Director-General was proceeding with recruitment of clerical and support staff, hiring of complaints and special studies officers, as well as research assistants, could begin on a large scale only after the two Directors had been appointed. After the PSC had advertised these three types of posts throughout the country, the two Directors and the Director-General spent a total of 487 man-hours between November 2, 1970 and February 19, 1971, interviewing candidates, studying their files and making a final selection of 19 officers from a total of 250 applications.

By the time the main body of successful candidates could resign previous jobs and, in some cases, move to Ottawa, fully ten months had elapsed from the day the Commissioner started work. As of December 1, 1970, officer strength below the top four Directors stood at seven, three of whom were in administrative rather than operational classes; by February 1, 1971, the figure reached 22, including three administrative-class officers. Even then the two operational Directors were tied up much of the time until February 19 by the last competition interviews. In sum, they could bring their full attention to the operational tasks of settling complaints and initiating special studies only in the last six weeks of this reporting year. As of March 31, the entire office strength reached 41.

Fortunately for the Office, the yield from competitions supplied a staff of considerably diverse professional and cultural backgrounds. From the start, the Office hoped to mirror fairly well the diversity of Canada's population as a whole, and this wish allowed the Office to make room for a small number of unilingual Canadians well-disposed to achieving a useful knowledge of the second official language, whether French or English, through the Public Service language schools.

C. Budget

In November 1969, several months before Parliament appointed the Commissioner, the Government inserted under Privy Council a vote of \$150,000 to launch the Office pending more studied estimates likely to be submitted by the Commissioner. During the summer of 1970, the Commissioner and especially the Director-General, assisted by a financial adviser from the Bureau of Management Consulting, analyzed projected needs as carefully as possible, often discussing working documents with Treasury Board specialists. In the autumn, the Director-General prepared a final detailed supplementary estimate

of \$328,000 to be added to the initial \$150,000, making a first-year total of \$478,000. On March 18, 1971, the House of Commons Committee on Miscellaneous Estimates approved the full supplementary estimate after questioning the Commissioner on the purposes, methods and operations of the Office for some two hours.

Actual expenditures as of March 31, 1971, fell considerably short of the total estimate, reaching only \$388,142.04. The main reasons for this shortfall were large savings on salaries because of the unexpectedly long time needed for recruitment competitions, savings on transportation and communications due again to the requirement of staying close to Ottawa during this phase of administrative build-up, and delay by a private agency in forwarding bills for designing and printing posters and counter cards.

Below is a simple breakdown of forecast and actual expenses in 1970-71:

TABLE 1. Budgetary forecasts and actual expenditures 1970-71

Item	Totals (\$)	
	Forecast	Actual
Salaries and Wages	264,000	223,092.72
Transportation and Communications	47,000	22,749.09
Information	15,000	—
Professional and Special Services	67,000	60,090.39
Rentals	5,000	4,211.41
Purchases, Repair and Upkeep	1,000	—
Utilities, Materials and Supplies	16,000	13,033.49
Construction or Acquisition of Machinery and Equipment	60,000	63,619.18
All other Expenditures	3,000	1,345.76
Total	478,000	388,142.04

Proposed expenditures for the fiscal and reporting year 1971-72 are \$980,000.

Chapter III

COMPLAINTS

Chapter I summarizes the basic differences and similarities between the Office's two main activities. The Complaints and Special Studies Services derive their existence from Section 25 of the Act, and each is responsible in its own way for monitoring the state and progress of bilingualism in federal institutions. In theory as well as in practice, the Office believes that the two Services must work in close cooperation if their monitoring is to be effective. During the first year, a great deal of time had to be devoted to defining and clarifying their respective roles. Since the Commissioner was particularly interested in suggesting positive reforms rather than merely recording deficiencies, both Services tried, wherever possible, to use the study of individual cases as a basis for proposing improvements.

As Chapter II indicates, the Complaints Service did not actually begin full-scale operation until early in 1971. While complying with the requirements of the Act, the Service had to establish procedures to be followed in investigating complaints, making sure they were sufficiently flexible to take into account the inevitable complications which accompany the introduction of new legislation. The Commissioner, the Director General, the Legal Adviser, the Director of the Service and its officers laid these administrative foundations during a series of organizational meetings.

A. Background

The primary function of the Complaints Service is to investigate complaints which the Commissioner receives from members of the public or from federal public servants, and to provide the institutions concerned with recommendations designed to correct omissions or situations which contravene the Official Languages Act. This is essen-

tially an active role. The Service's activities assist the Commissioner in carrying out a major part of his responsibilities and also in maintaining a fruitful dialogue with the public on linguistic matters. According to the nature of the complaints received, the Complaints Service proposes to the Commissioner subjects for special studies, which the Act authorizes him to undertake on his own initiative.

In cases outside the Commissioner's jurisdiction, the Complaints Service might recommend that he assist the complainant in an entirely unofficial capacity or by means of referral to the appropriate authority. The Commissioner could then be of service in his full capacity as an ombudsman; nothing prevents his referring the complainant to the competent authority in cases beyond his jurisdiction (for example, a question of provincial government responsibility). Indeed, in so doing, he recognizes the positive notion that the State should establish closer links with the individual citizen, and should take all measures at its disposal to help him. Many of the complaints received by the Service, while not arising from grievances admissible under the Act, do raise important linguistic questions which require an answer. The public is not always aware of the precise responsibilities Parliament has entrusted to the Commissioner, and individuals often turn to him in good faith with the hope of receiving enlightened counsel.

When the Service receives a complaint, it must determine how extensive an investigation is required, and try to predict how long it will take. The Director examines and correlates his officers' reports and extracts from them the necessary conclusions in order to provide the Commissioner with recommendations for changes in legislation, regulations, and current practices in federal institutions. It is in this area of specific recommendations, based on his contacts with his officers and with federal institutions, that the Director can provide the Commissioner with valuable advice.

The officer appointed to investigate a complaint must employ tact and imagination, particularly when the institution involved is reluctant to provide all pertinent information, or when the problem he is analyzing is delicate or controversial. If the complaint presents legal difficulties, he will consult the Legal Adviser. In carrying out his duties, the officer must be scrupulously objective. He must carefully examine the versions submitted by both parties in the light of the Act's requirements. The complainant's version of the incident giving rise to complaint may completely contradict that of the institution concerned. The officer must get to the root of the problem and try by every means at his disposal to ascertain the facts.

A complaints officer must be sufficiently flexible to reach conclusions and prepare recommendations without yielding to preconceived judgements or fixed ideas. New facts or fresh evidence, soundly based,

may completely upset the preliminary conclusions at which he arrived after first examining the complaint. He must also show perseverance and great attention to detail, and must not omit any step in his investigation because at first glance it seems insignificant. He must carry out Parliament's intention, as expressed in the Act, as faithfully as possible. The same diligence is required of the investigating officer when he receives an apparently misleading or inaccurate reply from an institution. In such cases, he will recommend decisive intervention by the Commissioner to secure compliance with the Act.

The Director of the Complaints Service is in a good position to inform the Commissioner of reactions to the provisions of the Act expressed by the public at large or by federal institutions. This enables the Office to determine, to some extent, those fields of activity in which its presence will have to be asserted most emphatically. The very nature of the Service's activities enables the Director to draw to the Commissioner's attention those Government sectors in which special studies would be useful, since the number and nature of complaints concerning a given institution constitute an important factor in the decision to undertake such studies.

As stipulated by the Act, investigations are carried out in private to protect those involved. For example, absolute discretion protects a public servant who might fear reprisals by his department if his identity, in submitting a complaint to the Commissioner, were revealed.

B. Procedures

In practice, original copies of all complaints received by the Commissioner are forwarded to the Complaints Service. The Director of the Service assumes many of the duties of the Commissioner, who delegates to the Director his powers of preliminary examination and investigation of complaints, although he retains his essential responsibilities in this field. The Director receives complaints on the Commissioner's behalf and divides them among his investigating officers according to such criteria as the language of the complainant, the volume of work to be done, the special competence an officer may possess in a particular field, or his legal training. He discusses complex cases with them, and in certain delicate situations, he indicates what direction the investigation should take.

Any person or group of persons may submit a complaint to the Commissioner, "whether or not they speak or represent a group speaking the official language the status or use of which is at issue" (Section 26 (2)). Such persons need not be Canadian citizens or residents of Canada.

The Commissioner may investigate complaints received by letter, telephone, or telegram, or as a result of a visit or interview. He may also

act on a possible infraction found in one of the information media (newspapers, magazines, radio or television) or a complaint referred to him by a Government agency or other institution. Some anonymous complaints may also be admissible if they appear sufficiently serious to justify intervention by the Commissioner. This applies particularly to cases in which a complainant refuses to reveal his name because of the nature of his position or from fear of reprisals.

Valid grounds for complaint are defined in the Official Languages Act: subject to this Act, the Commissioner shall investigate "any complaint made to him to the effect that, in any particular instance or case, (a) the status of an official language was not or is not being recognized, or (b) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with in the administration of the affairs of any of the institutions of the Parliament or Government of Canada" (Section 26).

Upon receipt of a complaint, the Commissioner ensures that the complainant receives a prompt acknowledgement. If he believes that the subject of the complaint is within his jurisdiction, he notifies the deputy head or other administrative head of any institution concerned of his intention to carry out the investigation in accordance with the requirements of Section 27. It is important to determine precisely which institution is involved; this is not always easy, since a number of them may share jurisdiction in a field where responsibilities can overlap.

When these two steps have been completed, the Commissioner commences his investigation. In order to fill in the case background, the Complaints Service obtains all the available information which it considers necessary to determine whether the complainant's allegations are accurate. The Service may ask the complainant to provide more details, if this was not done in the letter acknowledging receipt of the complaint. It requests information from the designated liaison officer of the institution concerned who cooperates with the Office of the Commissioner. If he believes that it is necessary, the investigating officer requests written confirmation of information he has obtained by telephone or during an interview.

At any point in the course of the investigation, the Commissioner may, at his discretion, refuse to investigate the matter further if he deems it unnecessary. He will also cease to investigate "if in his opinion (a) the subject matter of the complaint is trivial, (b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith, or (c) the subject matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent of this Act, or does not for any other reason come within his authority under this Act" (Section 26 (4)). In all such cases, he must inform the complainant of his decision and of the reasons for it.

When an omission, a practice or a situation which contravenes the letter or the spirit of the Act is brought to light, the Commissioner may recommend corrective measures to the institution concerned. He gives the institution details of his decision and its rationale. Where appropriate, the Commissioner requests that he be informed within a reasonable length of time as to what measures, if any, the institution plans to take to implement his recommendations.

Under Section 28 (2), "if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds for his making a report or recommendation that may adversely affect any individual or . . . institution, he shall, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual . . . or institution a full and ample opportunity to answer any adverse allegation or criticism", with the assistance of counsel if desired. Upon receipt of such an answer, the Commissioner decides whether or not to revise his intended recommendations. The results of the investigation and the recommendations are then forwarded to the individual or institution which took advantage of that "full and ample opportunity".

When the Commissioner has completed his investigation of a complaint and sent his recommendations to the institution concerned, he submits a report to the Clerk of the Privy Council summarizing his decision, the reasons behind it, and any recommendations he sees fit to make. The Commissioner will include the same information in his annual report to Parliament when reviewing the activities of the Complaints Service. Where the Commissioner has made recommendations, the Complaints Service will be required to ascertain, after a reasonable period of time, whether the situation giving rise to complaint has been corrected—that is, whether adequate and appropriate measures have been taken by the institution concerned. The complainant is informed by the Commissioner, in such manner and at such time as he thinks proper, of the results of the investigation.

If recommendations have been made but no action that seems to him to be adequate and appropriate is taken thereon within a reasonable time, the Commissioner may inform the complainant of his recommendations and make such comments thereon as he thinks proper and, in any such case, shall provide a copy of such recommendations and comments to the institution concerned and to the individuals to whom the results of the investigation have already been forwarded. If the institution persists in ignoring the Commissioner's recommendations, the Commissioner may transmit a copy of his report and recommendations to the Governor in Council and may thereafter make a special report to Parliament including copies of replies made by, or on behalf of, the institution concerned.

C. Summary of Activities

1. Breakdown of complaints

In 1970-71, the Complaints Service opened 181 files.

TABLE 2. Number of files

105	complaints admissible under the Act	(58%)
61	complaints inadmissible under the Act	(34%)
15	complaints in which jurisdiction had yet to be determined	(8%)

On March 31, 1971, 115 cases (64%), including the cases outside the Commissioner's jurisdiction, were closed, and 66 (36%) were still active.

TABLE 3. Mother tongue of complainants

French	137	(76%)
English	44	(24%)

This proportion is not surprising, because, in the past, English was the principal language of work and of service in federal institutions.

TABLE 4. Method of submitting complaints

By letter	117
By referral	27*
In person	14
By telephone	8
Other means (telegram, newspaper, note, photograph, etc.)	15
	181

* Including five by federal Members of Parliament.

In twenty-three cases, acknowledgement or reply was impossible because the complainant withheld his name or address, or both.

TABLE 5. Origin of complaints

P.E.I.	2
N.B.	10
Quebec	54
Ontario	73
Manitoba	12
Saskatchewan	22*
Alberta	1
B.C.	6
France	1**
	181

* These 22 complaints concerned the Collège Mathieu in Gravelbourg.

** The complainant was a Canadian citizen resident in Strasbourg.

TABLE 6. Receipt of complaints (Distribution by month)

1970-71	Number of complaints received during month	Cumulative total
April	34*	34
May	1	35
June	2	37
July	6	43
August	11	54
September	9	63
October	6	69
November	12	81
December	8	89
January	33	122
February	19	141
March	40	181

* This total reflects two special factors: (a) publicity surrounding the Commissioner's appointment, and (b) the special case of the Collège Mathieu in Gravelbourg.

2. *Complaints admissible under the Act*

During the 1970-71 fiscal year, the Commissioner received 105 complaints which he assigned to the Complaints Service for preliminary examination. On March 31, 1971, the Service had completed the investigation of 54 complaints; 51 remained to be settled.

Summaries of the 54 complaints which have been settled are included in the final section of this chapter. Summaries of the 51 that are still being examined will appear in the 1971-72 annual report. By March 31, 1971, however, some of these complaints had already been the subject of specific recommendations to the institution concerned. Four such complaints are given here as examples:

(a) A French-speaking employee of the Department of National Revenue (Customs and Excise) in Montreal was often being called upon to draft reports intended for English-speaking colleagues employed elsewhere in Canada. He reproached the Department with denying him the right to use the language of his choice. The Commissioner agreed to investigate this complaint and supported the employee's right to prepare his reports in French. The Department informed the Commissioner that it would soon issue a statement on bilingualism which would include a directive authorizing public servants in the Montreal office to write internal communications in the official language of their choice.

(b) A French-speaking complainant stated that he had been discourteously received at the main entrance of a Federal Government office building in Ottawa by a unilingual English-speaking member of the Canadian Corps of Commissionaires. He complained to the Commis-

sioner, who undertook an investigation and was informed by the Department occupying the building that in future it would employ a bilingual guard able to serve the public in both official languages. The Commissioner, however, made certain that as a result of this change the commissionaire mentioned in the complaint would not suffer any loss of salary or prestige because of the fact that he spoke only English.

(c) The complainant charged the Canadian International Development Agency with failing to make provision for interviewing a French-speaking candidate in his own language in a closed competition for a position requiring a knowledge of French. Indeed, the selection board interviewed the candidate mainly in English. After investigating the complaint, the Commissioner recommended that the institution reconvene all the interviews in the competition concerned, so as to comply with the requirements of the Official Languages Act.

(d) A French-speaking complainant received a letter written in English from a French-speaking employee of a Manpower Centre in Manitoba. She complained that the Department of Manpower and Immigration did not serve the public in both official languages. After studying the complaint, the Commissioner informed the Manpower Centre that even though a person with a French name might not necessarily be French-speaking, the fact that he did have a French name was a sufficient presumption for the Centre to write to him in French. If by mistake a letter were written in French to an English-speaking person with a French name, this would be an understandable error. To require a French-speaking person to indicate that he wished to receive service in French would mean that, as a rule, service was guaranteed automatically in English, yet only on demand in French, contrary to Section 2 of the Official Languages Act. The Centre has undertaken a complete review of its methods in order to provide French-speaking persons with satisfactory service in their own language.

TABLE 7. Language of complainants

French	85 (81%)
English	20 (19%)

TABLE 8. Origin of admissible complaints

Quebec	47 (45%)
Ontario	41 (39%)
Other provinces	17 (16%)

TABLE 9. Nature of admissible complaints

Language of work	22 (21%)
Language of service	83 (79%)

TABLE 10. Institutions named in complaints*

	Number of complaints
Agriculture	1
Air Canada** (53, 70, 118, 122)	13
Bank of Canada (132)	1
Canadian Broadcasting Corporation (95)	4
Canadian International Development Agency	1
Canadian National Railways (81, 82, 136)	8
Communications	1
Dominion Bureau of Statistics (42)	1
Energy, Mines and Resources (129)	2
External Affairs (126)	1
Indian Affairs and Northern Development (34, 66, 146)	3
Industry, Trade and Commerce (76)	2
Information Canada (135)	2
Justice	1
Manpower and Immigration (80)	4
Ministers' Offices (52)	1
National Arts Centre (56, 158)	2
National Capital Commission (100)	1
National Defence (2, 3, 6, 41)	11
National Gallery (159, 166)	2
National Health and Welfare (58, 83)	2
National Library	1
National Research Council (60)	2
National Revenue (40, 55, 98, 124)	7
Post Office (72, 180)	6
Public Service Commission (8, 130, 168)	5

* The table includes the 105 complaints which come under the Commissioner's jurisdiction.

** The numbers in parentheses are file numbers of admissible and settled complaints which are summarized in the second part of the chapter.

	Number of complaints
Public Works	1
Regional Economic Expansion	1
Royal Canadian Mounted Police (141, 164)	2
Secretary of State (71, 165)	2
Senate (57)	1
Supply and Services (110)	3
Transport (39, 96, 111)	5
Treasury Board (99)	1
Unemployment Insurance Commission (78, 104)	2
Veterans Affairs (115, 117)	2
	105

The following complaints have been turned over to the Special Studies Service: 52, 53, 70, 100, 122, 141.

During 1970-71, the majority of the complaints investigated by the Complaints Service were found to be justified. This is no doubt because the Commissioner's mandate is specific. The Act authorizes him to investigate only complaints concerning the status of the official languages in federal institutions.

It is clear that many people know little about the Official Languages Act and are not aware of the existence of the Commissioner's Office. Setting up the Office and developing procedures did not leave the Commissioner sufficient time to organize a well-prepared public information campaign. Moreover, the Government's efforts to publicize the Official Languages Act have been rather modest. During the 1971-72 fiscal year the Commissioner intends to conduct a systematic campaign to inform members of the public and public servants of their rights under the Act. With regard to the language of service, the Act extends to date, for all practical purposes, only to the travelling public, to the National Capital Region, to principal offices located outside this region, and if applicable, to certain areas subject to Section 9 (2). The eventual designation of bilingual districts will considerably extend, or at least more completely define, the scope of the Act.

From April 1, 1970 to March 31, 1971, only 21 federal employees submitted linguistic grievances to the Commissioner. Perhaps this

number would have been higher if public servants had been convinced that their complaints could be remedied under the Official Languages Act. They may have been diffident because of the Government's rejection of recommendation 24 of Book III of the Final Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. This recommendation proposed "that the jurisdiction of the Commissioner of Official Languages be interpreted as including the language rights of public servants". On June 23, 1970, the Government replied to this proposal by saying that the public servant, "as an employee, has the right, when he feels wronged, to avail himself of the method of settling grievances provided by Acts of Parliament concerning the Public Service". Nonetheless, experience has shown that this method is not always suitable for settling linguistic grievances, especially when standard remedies may give rise to reprisals.

Accordingly, it is not surprising that public servants may have believed that the Commissioner had no authority to investigate their linguistic complaints. The Commissioner's jurisdiction seems in fact to continue being overlooked, as evidenced by the fact that the President of the Treasury Board failed to mention it in a statement made on March 11, 1971 at a meeting of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, almost a year after the Commissioner took up his duties. In this statement, the President of the Treasury Board pointed out two ways in which public servants may make their grievances known: through bargaining, and through recourse to the courts. In thus clarifying the policy of 1970, he made no reference, it appears, to the Commissioner's mandate concerning public servants. This question is discussed in Chapters I and V.

For their part, members of the Armed Forces may have hesitated to submit complaints to the Commissioner about linguistic matters because Section 19.38 of the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces stipulated that:

No officer or man shall enter into direct communication with any government department other than the Department of National Defence on subjects connected with the Canadian Forces or with his particular duties or future employment, unless he is authorized to do so under Q.R. & O., or by instructions from Canadian Forces Headquarters.

Although the Office of the Commissioner of Official Languages is not a department, this section might be interpreted, in some cases, as forbidding members of the Armed Forces to take advantage of the Commissioner's services. Furthermore, the Official Languages Act mentions specifically in Section 36 (3) that the Canadian Forces are included in the "institutions of the Parliament or Government of Canada".

TABLE 11. Comparison with ombudsmen having general jurisdiction

	Commissioner of Official Languages	Quebec	Alberta	New Brunswick	Manitoba	New Zealand
	1-4-70 31-3-71	year 1969	1-11-69 31-10-70	year 1969	1-4-70 31-12-70	year 1969
Complaints received	181	1419	999	335	333	799
Complaints rejected without investigation	61* (34%)	877 (62%)	613 (62%)	232 (69%)	222 (67%)	355 (44%)
Complaints settled	54 (30%)	507 (36%)	286 (28%)	76 (23%)	84 (25%)	351 (44%)
Not justified	21 (12%)	388 (27%)	223 (22%)	42 (13%)	55 (16%)	295 (37%)
Justified	33 (18%)	119 (9%)	63 (6%)	34 (10%)	29 (9%)	56 (7%)
Files still active	66 (36%)	35 (2%)	100 (10%)	27 (8%)	27 (8%)	93 (12%)

* Rejected for lack of jurisdiction

It would be unwise to draw hasty conclusions from the number of complaints received by the Office of the Commissioner of Official Languages during its first year of operations. This number of complaints clearly bears little relation to the state of bilingualism in the federal administration. Only after another year will it be possible to assess the effectiveness of the Commissioner's role. It is essential to wait until the nature and extent of his mandate are more widely known to members of the public, and to public servants and Crown Corporation employees, and until the Special Studies Service has had time to examine a greater number of federal institutions, especially in relation to the services which they are obliged to provide to the public.

Table 11 shows that ombudsmen receive more complaints in one year than the Commissioner of Official Languages did during his first year in office. Their mandate is much wider and less specialized, and complainants often appeal to them because they have suffered financial loss. This lack of specialization also explains why, in general, the percentage of complaints received over which they have no jurisdiction is higher. On the other hand, at the end of the fiscal year the Commissioner had a greater proportion of active files because the Complaints Service, which did not begin full-scale operations until January 1971, opened 92 new files (more than half the total) during the months of January, February and March 1971.

D. Summaries

The following summaries outline the complaints and the steps the Complaints Service took to settle them. In many cases, the Commissioner's recommendations were a decisive factor in persuading the institution concerned to rectify a procedure or situation which contravened the Act. In some cases, the Commissioner's intervention speeded up a reform which was already underway. Finally, some complaints were handed over to the Special Studies Service, which investigated them in the context of more general studies already in progress.

The Commissioner, according to the mandate given him by Parliament, is obliged, upon receipt of grievances from members of the public or from public servants, to follow them up within the limits defined by the Act. Indeed, the investigation of a complaint which may initially appear insignificant often enables the Commissioner to make recommendations on aspects of the federal administration which go beyond the complaint's immediate context.

In the summaries, it has not always been possible to give all the details of every complaint: discretion is necessary to avoid exposing individuals or institutions to prejudice or reprisals.

In 1970-71, the Commissioner received 61 complaints which were outside his jurisdiction. Often, such complaints raised important questions. They covered a variety of subjects. Many were requests for financial aid, or concerned other questions which were not within the Commissioner's jurisdiction. Nonetheless, the Commissioner undertook to examine such communications and to supply the complainants with whatever information he thought appropriate. When the problems raised came under another jurisdiction, the Commissioner, upon receipt of the complainant's authorization, forwarded the file to the proper authority.

Following the summaries of the 54 complaints that were admissible and settled are summaries of 61 complaints received by the Commissioner but which were not within his jurisdiction. These 61 cases were all closed by March 31, 1971.

1. Summary of complaints admissible and settled

FILE NO. 2

The complainant asked the Commissioner to persuade the Department of National Defence to use bilingual licence plates on its vehicles.

The Commissioner's investigation revealed that, as part of the bilingualism programme which it introduced on August 29, 1969, the Department had already decided to have all its vehicles marked in both English and French. Before this policy was adopted, however, and only shortly before the Official Languages Act came into force, the Department bought a new type of licence plate which bore only the English abbreviation DND (Department of National Defence). The Department assured the Commissioner that when this new stock of licence plates was used up, the unilingual plates would be replaced with bilingual ones, priority being given to vehicles in Quebec and the National Capital Region. Elsewhere in Canada, the changeover would be effected when new vehicles were put into circulation or when plates were changed on those already in service. Until the situation is corrected, the Department has decided to cover the abbreviation DND with a temporary metal band marked "Canada". This applies to the licence plates of all its vehicles throughout the country.

FILE NO. 3

The principal of an Ontario school of applied arts and technology informed the Commissioner that his institution offered both day and evening courses in French and was authorized to teach French according to the criteria set by the Language Bureau of the Public Service Commission.

However, since public service employees and members of the Armed Forces are required to pay for private French instruction themselves, no one in either category had registered for these courses. At a nearby air base there were twenty-five people interested in studying French at the school, but the Department of National Defence had no provision for reimbursement of fees.

Government departments have complete autonomy to spend their appropriations as they see fit. The Commissioner learned that the Department of National Defence had not set aside funds to allow its employees to take French courses outside of working hours.

The Department does, however, participate in the language training programme set up by the Public Service Commission. It was estimated that during 1970-71, 380 DND employees would be taking language courses and that the Canadian Forces Language School would enroll 480 candidates annually.

This case and several others prompted the Commissioner to ask the Minister of National Defence to give priority to a programme aimed at promoting bilingualism.

The Minister responded in very positive terms. During the past year, he announced significant reforms designed to bring about long-term improvement in the bilingual capacity of the Armed Forces.

FILE NO. 6

The complainant had been transferred to Canadian Forces Base Bagotville (Department of National Defence) the previous year. He objected to the posting of unilingual French signs in the squadron hangar, and to daily orders being published only in French. He also commented unfavorably on the general treatment of English-speaking residents of Quebec.

While no specific action was requested, the Commissioner was of the opinion that the questions raised in the letter were of interest and significance. He promised to visit CFB Bagotville during a forthcoming tour of military bases, at which time he would invite the complainant and his associates to set forth their problems in greater detail.

FILE NO. 8

The complainant was taking French language courses outside of office hours to improve his effectiveness as an instructor with the Ministry of Transport's Air Services School. While the Public Service Commission did pay half the tuition fees for the complainant's French courses, he felt that he should receive full reimbursement from his Department. He also expressed the view that French language training should be given first of all to civil servants at subordinate levels, since they are most frequently in direct contact with the public.

While each government department is entitled to determine its own spending priorities, general Treasury Board policy is to pay half the cost of evening courses taken in the second official language. Priorities for second-language training at government expense are determined by individual departments in cooperation with the Public Service Commission. There was no infraction of the Official Languages Act.

FILE NO. 34

The complainant brought to the Commissioner's attention a competition poster prepared by the Department of Indian Affairs and Northern Development requiring a knowledge of English only, even though the employee would be called upon to comment on specialized aspects of Canadian history.

Following investigation, the Department acknowledged the bilingual nature of this position and promised to take this fact into account when the position next fell vacant. The successful candidate is enrolled in French courses to satisfy the language requirements of the position.

FILE NO. 39

This complaint concerned the daily weather forecasts prepared by the Meteorological Service of the Ministry of Transport and published by the Canadian Armed Forces Weather Office at Uplands (Ottawa). The complainant stated that the bulletins were issued only in English, even though they were posted in various buildings owned or occupied by the federal government.

Investigation revealed that bilingual forms were indeed available to the Meteorological Service, but that the Service did not make use of them. The Commissioner brought this fact to the attention of the Deputy Minister, who ordered that thereafter bilingual weather bulletins be provided to the entire National Capital Region.

FILE NO. 40

The complainant informed the Commissioner that the excise stamps which the Department of National Revenue (Customs and Excise Branch) placed on tobacco packages in Canada were in English only.

The Commissioner's investigation revealed that as of January 1, 1971, such stamps would be bilingual.

FILE NO. 41

The complainant sent a Canadian Armed Forces' luggage label to the Commissioner and informed him that such labels were printed in English only.

After the Commissioner had brought this matter to the attention of the Department of National Defence, the Department surveyed its requirements in this area and subsequently authorized the issuing of sixteen bilingual labels to replace the twenty-two unilingual English labels which had been in use previously. The Department planned to distribute these new labels by the end of February 1971.

FILE NO. 42

In July 1970, the Commissioner received a complaint concerning a letter distributed by the Dominion Bureau of Statistics to some 35,000 householders across Canada in connection with its labour force survey. According to the complainant, the letter sent to the Winnipeg area was in English only, although there is a sizeable French-speaking minority in that area.

Following an investigation conducted by the Commissioner, the regional office in Winnipeg decided to adopt the policy of using bilingual form letters.

FILE NO. 52

In September 1970, a journalist from Toronto informed the Commissioner that he had been greeted in French only when he telephoned the offices of two French-speaking federal Cabinet Ministers. The reporter agreed that this matter be considered as a complaint, and called back the next day to name nine other Ministers, in this case English-speaking ones, whose offices answered the telephone in English only.

Because of the symbolic importance of the problem raised by this complaint, the Commissioner decided to institute a special study on the way in which telephones are answered by Ministers' departmental offices and their offices in the House of Commons. The results of this study are given in Chapter IV.

FILE NO. 53

The complainant, whose work frequently brings him to the National Capital Region, objected to the fact that, at Ottawa airport, people with obviously French names were paged over the loudspeaker in English only. He added that all Air Canada employees at the reservations counter were apparently unilingual English-speakers.

The Commissioner investigated this complaint, together with several others of the same type, as part of two special studies of the services provided for travellers in Ottawa by Air Canada and the Ministry of Transport. The results of these studies are found in Chapter IV.

FILE NO. 55

The complainant drew attention to the unilingual English signs ("Cashier", "Take a Number", "Pay by Cheque Only", etc.) in the customs office on Nicholas Street, Ottawa, and claimed difficulties in finding employees of this office who could speak to him in French.

The Commissioner asked the National Revenue Department (Customs and Excise) for explanations. The office concerned is now located in the new Post Office Building on Alta Vista Drive and all signs are in both languages. The Department assured the Commissioner that all future signs at its new premises would be bilingual, that its employees were now able to provide the public with services in both official languages, and that every effort would be made to comply with the spirit of the Official Languages Act.

FILE NO. 56

The complainant alleged that the programme notes distributed by the National Arts Centre for the appearance of the Montreal Symphony Orchestra in August 1970 were written almost entirely in French. The programme consisted of extracts from Verdi and Puccini operas.

An examination of the programme showed that it was basically bilingual. Although French commentaries were given first, they were followed immediately by an English version.

The only French phrases without English equivalents were "Prélude au 1^{er} acte", "1^{er} acte", "2^e acte", "3^e acte", and the word "soliste" before the featured artist's name. The Commissioner thought it reasonable for the complainant to cope with these slight deviations from total bilingualism, especially since he had taken no exception to reading rather more complex titles of operatic selections solely in the composers' language, Italian.

FILE NO. 57

The complainant stated that a French-speaking guard had recently been appointed to work at the Senate, and that the procedures surrounding this appointment were unfair since they had favoured a candidate of French origin.

The Commissioner's investigation revealed that no guard had recently been appointed to work at the Senate. A French-speaking guard had been appointed in 1967 and two English-speaking guards in 1969. It was not, however, the policy or practice for such appointments to be made according to ethnic origin.

Upon being informed of the Commissioner's findings, the complainant acknowledged that he had been misinformed, and expressed satisfaction with the results of the inquiry.

FILE NO. 58

The complainant, a French-speaking student employed by the National Health and Welfare Department in Ottawa during the summer of 1970, complained that the Department had not provided him with a French-language termination of employment form, and that he had been insulted by an employee in the Personnel Administration Directorate when he returned the English form filled out in French. The employee tore up the form then and there and, in front of witnesses, declared that nobody could understand the language used which was, he claimed, as exotic as Welsh.

When asked by the Commissioner for an explanation, the employee concerned admitted that his behaviour had been unacceptable and agreed at once to apologize to the complainant. The Commissioner informed the Department that the employee, because of his positive attitude, had made it possible to settle the complaint to the satisfaction of all concerned. He also expressed the wish that the incident, for this reason, should not harm the employee's chances of future advancement.

The Commissioner further recommended that henceforth the equal status of the two official languages be reflected in all the Department's forms. The Department gave an assurance that it would see that "all departmental forms" were printed in both languages. The Commissioner is monitoring the progress of this change, with involves more than three hundred official forms.

FILE NO. 60

A senior Quebec Government official sent the Commissioner a photocopy of a letter on the letterhead of the National Research Council of Canada which he had received from a scientific sub-committee. He objected to the deficiency of the French used in the letter (12 mistakes in as many lines).

The Commissioner took the view that the concept of equality of status set out in Section 2 of the Act included particularly the quality of language, and proceeded to investigate the complaint. The enquiry revealed that the letter was written by an English-speaking employee of the Department of Energy, Mines and Resources who, to save time, had not consulted the Department's translation service.

The National Research Council asked the Commissioner to convey its apologies to the complainant and reported that it had reminded all its employees, as well as the chairmen and secretaries of committees responsible to it, to pay special attention to the quality of language used in official communications to avoid the recurrence of such a situation.

FILE NO. 66

The complainant and his family visited the fortress of Louisbourg. At the museum entrance the official assigned to receive visitors was unable to answer the complainant in French and allegedly treated him somewhat arrogantly.

The Commissioner, stressing the symbolic importance of the alleged failure to provide service in both languages and of the employee's alleged attitude, brought this incident to the attention of the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Department replied that 50 per cent of the guides employed at the Fortress were bilingual and that tours were organized every day with commentaries in both official languages. It was natural, the spokesman added, for a number of guides to be unilingual English-speaking, since they are recruited in the Louisbourg area, where English-speaking people are in the majority. However, all guides have been instructed to direct French-speaking visitors to the reception centre, where a French-speaking guide will be provided.

As a result of the Commissioner's action, the Department issued an official directive instructing regional directors to assign bilingual employees to national parks and historic sites so that visitors may use the official language of their choice at tourist reception centres and campsites, and in park activities. In addition, the Department's Adviser on Bilingualism was to make an on-the-spot investigation early in the summer, and then submit a report on the situation to the Deputy Minister and the Assistant Deputy Minister responsible for the services concerned.

FILE NO. 70

The complainant stated that he gave a clerk a note to deliver to Air Canada's Sparks Street ticket office in Ottawa. The message was in French, and, on arrival at the Air Canada office, the clerk had to translate it into English himself, since nobody at the desk, he observed, could understand French. The complainant also alleged that the clerk was asked to make sure that in future such messages were written in English.

The Commissioner investigated this complaint, together with several others of the same nature, as part of a special study of all Air Canada offices in the National Capital Region. He made a number of recommendations to Air Canada, urging it to comply with the requirements of the Official Languages Act. A report on this study is found in Chapter IV.

FILE NO. 71

A French-speaking immigrant resident in Ottawa claimed that when he wrote in French to the Citizenship Registration Branch of the Secretary of State's Department for information on the procedure to be followed to become a Canadian citizen he received a reply in English.

During the investigation the Department of the Secretary of State pointed out to the Commissioner that its usual policy was to answer all correspondence in the language in which it was initiated. In this particular instance, the Department admitted that a double error had been made: firstly, the mail clerks did not direct the complainant's letter to the appropriate service; and secondly, he had been sent an English-language form. The Department assured the Commissioner that it would take special care to avoid repetition of such an error. The Commissioner was asked to convey to the complainant the Department's apologies for the mistake and for any inconvenience it may have caused him.

FILE NO. 72

The complainant made the following allegation. In reply to an official advertisement in a newspaper, the complainant addressed a letter in French to the Court of Canadian Citizenship. Shortly afterwards, the Post Office Department returned his letter with the comment "moved—no forwarding address". The complainant then sent the same letter to the same place, but this time addressed in English; it reached its destination and he received the information requested.

Investigation showed that Post Office employees had confused the Court of Canadian Citizenship with the Canadian Citizenship Council, a private organization whose mail was returned to the sender. The Department assured the Commissioner that, because of the high percentage of bilingual employees, mistakes of this kind were rare. All Post Office employees had received instructions to consult their supervisor whenever an envelope is addressed in an official language which they cannot understand.

FILE NO. 76

A copy of a letter written by a Member of the British Columbia Legislative Assembly to Canada's Minister of Consumer and Corporate Affairs was forwarded to the Commissioner.

The complainant enclosed with his letter an extract from a speech given at a women's auxiliary political convention in Vancouver.

The speaker expressed disappointment that, on Canada Day at Expo '70 in Japan, the Canadian Pavilion hostesses spoke mostly in

French to Japanese visitors, the Canadian national anthem was sung entirely in French, and the Prime Minister of Canada spoke almost exclusively in French. The complainant asked whether the points raised by the speaker were correct, whether such practices were part of federal policy governing Canada's participation in international events, and, if so, why.

The Commissioner obtained from the Deputy Minister of Industry, Trade and Commerce a copy of the programme for Canada Day at Expo '70 and the cue sheet for the main ceremony. The Deputy Minister presented these documents as evidence that there was a reasonable balance in the use of the English, French and Japanese languages, adding that the language used by the Canadian hosts and hostesses in addressing Japanese visitors to the Canadian Pavilion was Japanese.

This information was forwarded to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, who received the original complaint, for transmittal to the complainant.

FILE NO. 78

A French-speaking resident of Prince Edward Island complained that he was having difficulty obtaining social insurance cards for members of his family, with first names given in the correct order.

The Commissioner got in touch with the Unemployment Insurance Commission and asked it to look into the question of the order of Francophone first names on social insurance cards. As a result, not only did the complainant receive correct cards, but the Commission decided to modify existing procedure for the preparation of cards for French-speaking persons.

FILE NO. 80

The complainant charged the Department of Manpower and Immigration with failing to offer retraining courses in French at ninth and tenth grade levels in Ottawa.

In its reply to the Commissioner, the Department admitted that no such courses were available, but took the opportunity to describe what courses were given under its auspices in the National Capital Region. Under an agreement concluded between the Hull CEGEP and Algonquin College of Ottawa, English-speaking adults from Hull took courses in English at Algonquin College while French-speaking Ottawa residents took courses in French at the Hull CEGEP. Moreover, persons living east of the area under the jurisdiction of the Canada Manpower Centre, Ottawa, could take courses in French at Hawkesbury.

The Department informed the Commissioner that an effort was being made to ensure the establishment of French courses in bilingual regions of Canada. This was why the Canada Manpower Centre in Ottawa always welcomed applications from adults wishing to take occupational training courses in French.

According to the Department, the problem is mainly an economic one. There is little demand in Ottawa for retraining courses in French. However, it continued, the Canada Manpower Centre, Ottawa, would do everything possible to determine the need for such training in French, and if the number of students became sufficient, would see to it that courses were given in French at ninth and tenth grade levels.

FILE NO. 81

The complainant stated that the sign at the entrance to the parking lot of the Château Laurier in Ottawa was worded in incomprehensible French.

Accepting the Commissioner's recommendation, Canadian National Railways authorities made the necessary corrections.

FILE NO. 82

The complainant protested that English-speaking employees of Canadian National Railways in Moncton were unable to provide services in both official languages. He also suggested that the Federal Government transfer all its regional offices in the Maritimes to Moncton. French-speaking employees, he said, were not interested in moving to centres with large English-speaking majorities, and the regional offices in such centres were unable to provide an adequate service for Francophones in the Maritime Provinces.

Under the terms of the Official Languages Act, the Canadian National is obliged to provide travellers with services in both languages, but this does not mean that all its employees must be bilingual.

As for the regional offices, the Commissioner is of the opinion that the complainant's suggestion should be considered within the context of an in-depth study of the possibility of reorganizing federal services, with special reference to the language problem.

FILE NO. 83

The complainant alleged that his wife, after submitting an application in French, received family allowance cheques addressed in English from the Department of National Health and Welfare.

Upon investigation by the Commissioner, an administrative error came to light. The Department's policy is to use the language of the

recipient. The error giving rise to complaint was corrected and the Commissioner conveyed the Department's apologies to the complainant.

FILE NO. 95

The complainant reported that on December 18, 1970, on the CBC 11 o'clock French newscast, a map of the new Canadian fishing zone boundaries was shown on television with English captions only.

The Commissioner did not investigate this complaint, since he was of the opinion that the CBC News Department provides French-language viewers with a news service of a generally satisfactory standard.

He assumed that for the December 18, 1970, newscast the department was unable to obtain a French-language map in time. The complainant agreed to accept the Commissioner's view.

FILE NO. 96

The complainant sent the Commissioner copies of circulars printed only in English which were to be distributed to employees of the Ministry of Transport. These pamphlets dealt with a variety of subjects such as holidays, changes in the insurance plan, and security directives.

At the Commissioner's request, the Department examined the complaint and, after checking, found that a practice contrary to its policy had been adopted. In fact, the departmental directive on the use of official languages in the Ministry of Transport stipulates that all written communications, such as circulars or information bulletins, addressed to federal public servants or the public at large shall be made available in both languages. The Department assured the Commissioner that this directive would be more strictly enforced in future.

FILE NO. 98

This complaint was lodged by a Quebec company which preferred to receive correspondence in French, but stated that it had received documents written only in English from the Department of National Revenue (Customs and Excise).

Investigation showed that the company's brokers had filled in the initial import declaration form in English, even though the form itself was in French. In support of this statement, the Department produced photocopies of the forms in question. Since it is government policy to answer correspondence in the language in which it is received, the Department had naturally replied in English.

The complainant company admitted it was unaware that its brokers had been completing French forms in English. It has since instructed its brokers to complete in French the forms sent to them. The company willingly accepted the Department's explanation.

FILE NO. 99

The complainant stated that the General Enquiries service of the Treasury Board replied to phone calls only in English.

After investigation, the Commissioner concluded that the complaint was unjustified.

FILE NO. 100

The complainant stated that the National Capital Commission had placed a sign written only in English at the entrance to Rockcliffe Park.

This complaint was not made the subject of a separate investigation. The Commissioner turned it over to the Special Studies Service for examination within the context of a general study on the National Capital Commission (see Chapter IV).

FILE NO. 104

A complainant criticized a federal commission for having appointed a unilingual English public relations officer to a position in one of its offices in the National Capital Region, even though this officer would have to deal directly with the public.

Under the Act, the Commissioner has a mandate to ensure the implementation of bilingualism in federal institutions. This does not mean that all public servants called on to serve the public in the regions mentioned in Section 9 of the Act must be, or become, bilingual, although every federal office in such regions must include a sufficient number of employees having a knowledge of one or other of the two official languages in order to provide adequate service to the public. The Commissioner ascertained that the regional office mentioned by the complainant conformed to these standards.

FILE NO. 110

A retired public servant complained that, in November 1970, the Department of Supply and Services had sent him a directive in English, although he had previously expressed his desire to receive such documents in French.

During the investigation, the Department explained to the Commissioner that only five of the 183 directives issued by it between January 1970 and March 1971 regarding the salaries of public servants had not been translated into French. The last of these was dated October 1970.

The Department assured the Commissioner that it would see that such incidents did not recur; from now on, directives would be publish-

ed in both official languages with the two texts printed in a back-to-back format. The Department added that for certain directives it would eliminate the delays experienced to date in the publication of the French version by improving the translation services and using a teleprinter to transmit documents from the offices of the pay services to those of the translators.

FILE NO. 111

The complainant stated that the Ministry of Transport offered inadequate services in French at the meteorological station in Bagotville (Quebec).

Shortly after this complaint was received, the Ministry secured the services of two French-speaking meteorologists who were to begin work during the summer of 1971.

FILE NO. 115

The complainant visited Dieppe in May 1970. On the hill overlooking the city, he noticed a sign bearing the words "Canadian War Cemetery", and at the entrance to the cemetery, the same unilingual sign. He was indignant, since many French Canadians are buried in that cemetery.

The official representative for Canada on the Commonwealth War Graves Commission, the Minister of Veterans Affairs, drew the Commissioner's attention to the fact that the name "Cimetière militaire canadien de Dieppe" does not mean that this is a "Canadian" cemetery or that the cemetery is under the jurisdiction of the Government of Canada. It is simply a system used by the Commonwealth War Graves Commission to designate cemeteries in which the majority of the graves are those of members of the Armed Forces of a given country.

The Minister, who had previously received a complaint on the same subject, had asked the Commonwealth War Graves Commission to replace the unilingual sign with a bilingual one, at the Department's expense if necessary. The Commission said it was prepared to make this change but that the matter would not be settled immediately since it was first necessary to obtain the approval of the French authorities before erecting or modifying any sign on a highway in France.

The Minister then informed the Commissioner that replacing the signs would take some time. He also said that the inscriptions located in cemeteries where monuments had been erected to honour Canadian soldiers were the subject of a study covering the choice of design, colour, typography and a new national symbol that Information

Canada had decided to design. The new inscriptions would all be bilingual.

FILE NO. 117

A veteran complained that he had difficulty obtaining services in French at the reception desk of Queen Mary Hospital in Montreal. This hospital is administered by the Veterans Affairs Department.

The Department informed the Commissioner that the hospital has very few unilingual English employees and that they are limited to jobs that involve the least possible contact with the public. The majority of hospital employees are bilingual Francophones. The Department assured the Commissioner that the reception desk offered services in both languages at all times, but acknowledged that bilingual professional medical services were not always available.

FILE NO. 118

A business in Quebec which frequently ships packages by Air Canada complained that the waybills used by the airline were written only in English.

The Commissioner asked Air Canada for an explanation. He was informed that the airline's translators had just received the English text of these waybills and that a completely bilingual version would soon be printed.

FILE NO. 122

The complainant reported an incident which took place at the Air Canada ticket counter at Ottawa airport, allegedly as follows: the complainant's brother spoke to the ticket clerk in French and was asked to speak English, which he refused to do. The clerk then requested him to wait about fifteen minutes since no one could serve him in French at the moment. At this point the complainant's brother asked whether this meant that a person who did not speak English could not get the same service as one who did. This question annoyed the clerk who, according to the complainant, began calling the customer an ignorant trouble-maker.

The complainant reported to Air Canada the treatment his brother allegedly received. The company's Public Relations Office replied that the clerk had given quite a different account of the incident, and had alleged that the complainant's brother had insulted her. Nonetheless, the officer apologized on behalf of Air Canada and expressed the hope that such an incident would not recur.

The complainant was not satisfied with this reply and wrote to the Commissioner at the end of January 1971. The Commissioner decided

to investigate this complaint as part of a special study on the services offered by Air Canada to the travelling public in the National Capital Region. The results of this study are found in Chapter IV.

FILE NO. 124

Upon his return from a trip abroad, the complainant noticed that the customs officer at l'Ancienne-Lorette airport at Quebec City had put labels on his luggage with the English wording "Cleared Customs".

On making inquiries at the Department of National Revenue (Customs and Excise), the Commissioner discovered that the complainant's flight was not a regular flight and that the customs officer, who had begun his work on board the aircraft in order to save time and serve the passengers more quickly, had only English labels for cleared luggage with him at the time. The Department explained that these labels are for customs purposes only, and that if the officer had foreseen any objection to their use the labels could have been replaced with other identifying stickers.

The Department informed the Commissioner that it had made a point of using bilingual forms for all its services, and asked him to convey its apologies for the incident.

FILE NO. 126

An employee of the Department of External Affairs requested comments and directives on the following question: "Do employees of the federal government, both abroad and in Canada, have the right to receive and demand directives, notices and other information from their own and other departments in both official languages?" He also asked to what extent the factors of economy of time and money might enter into account in establishing guidelines.

The Commissioner replied that the question had to be examined in the context of Section 2 of the Official Languages Act. This section, which is general in scope, is not limited to the language to be used in serving the public; it also covers the language customarily used, or the language of work, within the Public Service. It is in the light of the equality of status conferred on the two languages that the Treasury Board's circular No. 1971-21 of March 9, 1971 must be considered.

FILE NO. 129

A geography teacher complained that the Department of Energy, Mines and Resources had published the latest edition of the work *Geology and Economic Minerals of Canada* only in English.

During the investigation, the Department confirmed that the French version of this book had yet to be published, but added that it was in

preparation and would probably be available by July 1972. The Department explained that the reason for delay in publishing the French version was the desire to provide as accurate a translation as possible of this important work.

FILE NO. 130

The complainant criticized the Public Service Commission for publishing a competition notice in English only in the bilingual journal "CCA", the official publication of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

In its reply to the Commissioner, the Public Service Commission explained that the competition notice had been prepared with the cooperation of the Department of National Revenue (Taxation), and that the advertisement had been entrusted to an advertising agency. The Department's officials had assumed that the agency would translate the advertisement, which would then be published in both languages. However, this was not done. The Public Service Commission assured the Commissioner that care would be taken to avoid such mistakes in the future.

FILE NO. 132

The complainant alleged that she was unable to obtain a French application form to buy Canada Savings Bonds, 1970/71 Series. Her application was made to a Quebec branch office of a national brokerage firm.

The Bank of Canada informed the Commissioner that twenty-nine of the thirty-one forms used in the 1970/71 Canada Savings Bond campaign were fully bilingual. The other two were printed in separate French and English versions because their detailed contents made a bilingual format uneconomical.

Between October 1, 1970 and February 28, 1971, the Bank of Canada received 1,545,337 Savings Bond applications through 7,500 bank branches, *caisses populaires*, trust companies, dealers and brokerage firms, plus 5,500 establishments which participate in the Payroll Savings Plan.

In order to avoid difficulties of the kind encountered by the complainant, the Bank of Canada promised, at the Commissioner's suggestion, to remind Canada Savings Bond sales agents that in future they should order supplies in quantities sufficient to ensure the availability of application forms in both official languages.

FILE NO. 135

The editor of a French-language weekly newspaper complained that federal institutions published very few official notices in the French-language press of her province.

The Commissioner replied that federal institutions assessed the value of advertising on the basis of the number of people it reached, and aimed at as large a readership as possible. As a general rule, they preferred dailies to weeklies for advertising. However, as a result of improved co-ordination of information programmes sponsored by Information Canada and the eventual setting up of bilingual districts, the Commissioner might, in the light of the Official Languages Act, consider it advisable to suggest that federal institutions give a new orientation to their advertising programmes.

FILE NO. 136

The complainant stated that French-language broadcasts were not available in the rooms of the Hotel Vancouver, operated by the Canadian National Railways.

Following the Commissioner's investigation, Canadian National's management decided to correct the situation. As soon as new dial indicators could be put on the hotel radios, one of the English stations currently available to hotel guests would be replaced by the local French-language CBC station.

FILE NO. 141

After he was unable to obtain information in French from a policeman on duty on Parliament Hill, the complainant charged the Royal Canadian Mounted Police with failure to meet the requirements of the Official Languages Act.

The Commissioner advised the complainant that the Special Studies Service had begun a general examination of the services offered to the public by the Royal Canadian Mounted Police in the National Capital Region to determine whether they were in compliance with the requirements of the Act. He added that he would investigate the complaint within the framework of this special study (see Chapter IV).

FILE NO. 146

A Francophone complained of the poor quality of the French used in a letter sent to him from Halifax by an employee of the Department of Indian Affairs and Northern Development.

Investigation revealed that the letter had first been written in English by a departmental trainee who subsequently asked a new mem-

ber of the secretarial staff to translate it. Although the latter was classified as bilingual according to a Public Service Commission language proficiency test, she was not qualified to do the work of a translator.

The Department informed the Commissioner that the Regional Director (Maritimes) had instructed his staff to send any text which they could not satisfactorily translate into French to the Translation Bureau in Ottawa. It also recommended that the regional office of the Public Service Commission set up a translation office in the Maritimes to meet the needs of the various departments.

FILE NO. 158

The complainant, who took a relative to visit the National Arts Centre during the summer of 1970, reported that the guide service provided for English-speaking visitors on that occasion was unsatisfactory.

The Commissioner invited the Arts Centre's Director to comment on this complaint. The Director of Operations stated that, in order to improve its service to the public, the Centre had hired a new head guide, and in future would recruit its own temporary staff.

FILE NO. 159

The same complainant (see File No. 158) stated that he took a relative to visit the National Gallery during the summer of 1970, and on that occasion the guide service for English-speaking visitors was unsatisfactory.

The Commissioner referred the complaint to the Director of the National Gallery, who informed him that while many of the Gallery's guides might be considered bilingual, they were usually expected to speak only one official language at work. The Gallery's Chief of Education Service further assured the Commissioner that, during the summer of 1971, he would ensure that no guide was required to conduct a tour group in a language with which he was not fully conversant.

FILE NO. 164

The complainant criticized the appointment of a unilingual English-speaking person to the position of director of personnel in a major federal government institution.

After preliminary investigation, the Commissioner decided not to proceed with an examination of the complaint. At the time he received it, the Public Service Commission had not yet announced the competition and the institution in question had not determined the language requirements for this position, to which the incumbent had been appointed on a temporary basis only.

FILE NO. 165

An employee at the Defence Research Centre complained that the Translation Bureau of the Department of the Secretary of State did not call her to an assessment interview for appointment as a translator-in-training or translator, grades 1 and 2, when she applied to write the examination.

After conducting a preliminary investigation, the Commissioner decided not to inquire further into this complaint. He informed the complainant that pre-competition screening during examination of candidates' files could not be appealed.

FILE NO. 166

A bilingual secretary working for the director of a federal agency complained of having been assigned duties involving less responsibility since the Official Languages Act went into effect. While her job was gradually being taken over by a unilingual English-speaking person, she had to play the role of bilingual telephone receptionist. She was considering looking for another position.

The Commissioner considered that there had been no contravention of the Official Languages Act. However, its implementation had resulted in a change in the duties performed by the complainant.

FILE NO. 168

A Member of Parliament sent the Commissioner a copy of a letter he had written to the Chairman of the Public Service Commission concerning one of his constituents who had applied for a position in a Public Service competition in Montreal. The constituent was successful in the written examination, but was denied the position allegedly because he failed the second-language test. Since the applicant believed himself capable of work in French, he did not understand how he could have been disqualified. The Member of Parliament asked the Chairman of the Public Service Commission to state the policy regarding the filling of bilingual positions and to say whether the same standards were applied to both English- and French-speaking applicants.

The Commissioner thanked the Member of Parliament for forwarding this letter to him and said he would be interested in the Public Service Commission's reply since it is responsible for determining, in cooperation with the departments concerned, the level of second-language competence required by federal public servants. Only then could the Commissioner decide whether the Commission or the department concerned had contravened the purposes and provisions of the Official Languages Act.

The complainant stated that after repeated requests she still was not receiving French copies of the Philatelic Service bulletin published by the Post Office Department, which continued to send it to her in English. Previously, she had been receiving a bilingual bulletin, but this was discontinued several years ago as an economy measure.

The Philatelic Service informed the Commissioner that since the number of French-speaking people interested in philately constituted only one-eighth of their subscribers, they found it cheaper to publish two separate bulletins rather than a single bilingual one. The Service assured the Commissioner that in future the complainant would receive the bulletin in French.

2. Summary of complaints outside the Commissioner's jurisdiction

FILE NO. 1

The complainant was discharged from the Canadian Armed Forces on medical grounds on July 1, 1967. He contended, however, that his discharge was the result of his having publicly championed, in August 1966, his right to use French as the language of work in Quebec. He considered himself the victim of an injustice which acted to his social and material detriment.

The Commissioner concluded that this complaint was outside his jurisdiction under the Act since the events cited occurred before the Act came into force on September 7, 1969. However, since he appreciated the importance of the question of French as a language of work and the possibility that the complainant might have been unjustly treated, the Commissioner made various unofficial overtures to help the complainant. As a result of the Commissioner's interest, the Department of National Defence reopened the complainant's file with two observers from the Commissioner's office, including the legal adviser, in attendance. This reexamination failed, however, to provide any legal justification for intervention by the Commissioner.

FILE NO. 4

The complainant reported that he was excluded from a Ministry of Transport promotion competition (Air Traffic Control Assistant) in Montreal because his knowledge of French was inadequate.

According to the terms of the Public Service Employment Act, the determination of language requirements for public service positions is the responsibility of the Public Service Commission, in cooperation with the Department concerned.

This application of the Public Service Employment Act was upheld by the Appeals Branch of the Public Service Commission.

FILE NO. 7

A complaint was lodged against the Public Service Commission for omitting the following formula from a competition notice: "Knowledge of English and French will be an asset to the candidate". The omission appeared irregular to the complainant, firstly, because he was accustomed to finding this sentence in competition notices for positions involving lesser responsibilities than those described in the notice in question and, secondly, because the position advertised was in the National Capital Region.

Responsibility for appointments and promotions within the federal public service, as well as for the determination of language requirements, rests with the Public Service Commission and the departments concerned. Under the terms of the Official Languages Act, every department and agency of the federal government has the duty to ensure that in certain locations—including the National Capital Region—"the public can obtain available services from and can communicate with it in both official languages". However, the Public Service Commission and the department concerned did not consider that the position referred to by the complainant, which involved helicopter maintenance, required contact with the public and, consequently, a knowledge of the two official languages.

FILES NOS. 9 TO 30 (INCLUSIVE)

In the spring of 1970, the authorities of le Collège Mathieu in Gravelbourg, Saskatchewan, announced that unless immediate financial assistance was received from the federal and provincial governments, the College would be forced to close in June. In addition to tuition costs, the College was required to absorb most of the cost of maintaining a residence which catered chiefly to the needs of French-speaking students whose families were scattered throughout the area. Founded in 1917, le Collège Mathieu is one of the most important establishments for bilingual education in Saskatchewan.

Following this announcement, some twenty people asked the Commissioner to exert pressure so that financial assistance might be granted without delay. Among this number were students from the College, teachers, English- and French-speaking parents, and clergymen.

The Commissioner informed these correspondents that he did not have the authority to advise the various levels of government to grant financial assistance to le Collège Mathieu. However, he forwarded all their requests to the Department of the Secretary of State, the federal agent authorized to negotiate with provincial authorities on the distribu-

tion of federal funds made available to the provinces for teaching in or of the second language.

Le Collège Mathieu has remained open. Within the framework of a federal-provincial agreement, the Saskatchewan Department of Education decided to make an annual grant to the College of \$825 per student. However, the most serious problem, that of residence, is still unresolved. Of the 180 students living there, about 120 were French-speaking and most had parents living at considerable distances from Gravelbourg. Some could not afford to pay the necessary boarding fees, which is why the College authorities hoped to receive greater assistance for the upkeep of the residence.

FILE NO. 31

At a meeting of the Catholic Public School Board of a western Canadian city, reference was made to a magazine article on the Commissioner's appointment. The article stated that the Commissioner would be responsible for ensuring that the federal government provided equal services to Canadians of the two official language groups, and that a substantial portion of the bilingualism budget was earmarked for the establishment and support of minority-language schools and for teacher training.

The School Board's Secretary-Treasurer wrote the Commissioner to enquire whether their archdiocese, which had a number of bilingual schools, might obtain financial assistance.

The Commissioner concluded that this matter lay outside his jurisdiction. Public funds for the promotion of bilingualism in schools are distributed among the provinces according to a formula defined by a federal-provincial agreement. Such funds are allocated by each provincial government within its own boundaries. Since the Department of the Secretary of State is the federal agent consulting and cooperating with provincial authorities in this sphere, all information pertinent to this case was forwarded to the Under-Secretary of State.

FILE NO. 32

While stating that she did not wish to lodge a formal complaint, a correspondent drew the Commissioner's attention to an English-language acknowledgement of a letter she had written in French to the Department of National Revenue (Taxation).

The complainant's wishes were respected and the Commissioner decided not to investigate this matter in the light of the Official Languages Act. However, the Commissioner conveyed this matter unofficially to the responsible authorities so that steps could be

taken to ensure that services are made available to members of the public in the official language of their choice.

FILE NO. 33

The President of a Public Service staff association submitted a complaint on his own behalf and that of the president of a local employees' association. These officials objected to the bilingual requirements of a position in the Department of Manpower and Immigration. Section 20 of the Public Service Employment Act (1967) states that:

Employees appointed to serve in any department or other portion of the Public Service, or part thereof, shall be qualified in the knowledge and use of the English or French language or both, to the extent that the Commission deems necessary in order that the functions of such department, portion or part can be performed adequately and effective service can be provided to the public.

Accordingly, this matter lay outside the Commissioner's jurisdiction.

FILE NO. 35

The complainant, an English-speaking employee of the Department of National Revenue, alleged that he was denied a promotion because his knowledge of French was inadequate. Having read the leaflet "Why are they forcing French down our throats?" written by the Prime Minister and issued by the Department of the Secretary of State, the complainant cited the paragraph which described as a misconception the belief that the Official Languages Act "will prevent Canadians who speak only one language . . . from being promoted to important government jobs". The Commissioner was asked for his interpretation of this statement which, in the complainant's view, did not accord with his own recent experience.

The Commissioner, having examined the Public Service Employment Act and Regulations, recognized the authority of the Public Service Commission and of individual departments to determine which positions are to be bilingual, and the Public Service Commission's responsibility for determining the level of language competence required of candidates. Accordingly, the complainant was advised that the question he raised might better be discussed with officials of the Public Service Commission and the Department of National Revenue.

FILES NOS. 36 AND 37

The Commissioner of Languages for Quebec brought to the Commissioner's attention two complaints against chartered banks in the belief that they came under federal jurisdiction.

The first complainant, an Ottawa resident, alleged that he could not obtain service in French in a Montreal bank. The second complainant, a professor of French in an American college and a guest of the Quebec Government, expressed surprise that he was unable to obtain service in French in another Montreal bank.

Chartered bank operations are regulated by a federal Act, but the Commissioner considered that chartered banks are not covered by the Official Languages Act.

FILE NO. 38

The complainant criticized an organizer of community activities in one of Québec's municipal parks, offering the cryptic and somewhat ironical statement that "she is so undynamic you could really call her unilingual".

The Commissioner replied that he could not intervene in areas outside his competence: the matter in question related to an area under municipal jurisdiction.

FILE NO. 44

Through an inquiry carried out by his Office, the Commissioner learned of a grievance voiced by English-speaking residents of the Forillon Park area. They alleged that the Eastern Quebec Regional Development Council Inc., which represents Gaspesians in meetings with various levels of government, used French only at meetings held to explain to Forillon residents the conditions governing their relocation.

The Commissioner could not investigate this complaint because the Council is not a federal agency. He nevertheless asked the Department of Regional Economic Expansion for an explanation, and was informed that at the first RDC meeting in that area bilingualism was mandatory throughout the proceedings, but that some French-speaking members of the audience were inattentive and talked among themselves whenever anyone began to speak English. It was therefore decided to hold meetings in French only, and to organize separate meetings for the English-speaking group. The Department further informed the Commissioner that the federal departments and agencies with representatives in the area always respected the principle of bilingualism: the officers spoke both official languages and all documentation was bilingual.

FILE NO. 48

A French-speaking person complained that a large Montreal store sent him an English catalogue; he asked the Commissioner to intervene to correct this situation.

The Commissioner was unable to investigate this complaint because it was directed against a private institution which was not covered by the Official Languages Act. He offered to forward the complaint to the competent Quebec authorities, but did not receive authorization to do so.

FILE NO. 49

A New Brunswick citizen complained that the long distance telephone service in his province would not provide information in French; he requested that the Commissioner take steps to correct this situation.

The Commissioner decided that he was not empowered to proceed with investigation of this complaint since the New Brunswick Telephone Company is not covered by the Official Languages Act. The company is a private concern with a licence issued by the Public Utilities Commission of New Brunswick.

However, as a service to the complainant, and with his authorization, the Commissioner sent copies of the correspondence to the telephone company, to the Public Utilities Commission, to the ministerial committee on official languages and to the provincial ombudsman. The result was positive, and the Commissioner's action enabled the complainant to obtain pertinent explanations and information.

FILE NO. 50

The complainant's husband was transferred from New Brunswick to Canadian Forces Base Valcartier, Quebec. She expressed concern lest the French-language requirements of the Quebec curriculum result in her six children encountering academic difficulties. Most of her children had only one year of conversational French.

Considering that this question came under the jurisdiction of provincial authorities, the Commissioner informed the complainant that English-language primary education (Grades 1-7) is provided at Valcartier under both Protestant and Catholic curricula, while English-language secondary education (Grades 8-12) is provided nearby in Quebec City, under both Protestant and Catholic systems. Transportation to and from the Quebec City schools is provided by the Armed Forces.

FILE NO. 51

A French-speaking complainant alleged that English was being poorly taught in Quebec; his children did not have sufficient knowledge of that language even after completing their secondary schooling. His daughter, aged 17, who had been studying in Quebec for several years, wished to continue her studies in Ontario. The complainant asked

the Commissioner whether the Federal Government, under the Official Languages Act, granted bursaries to students with a view to promoting bilingualism.

Considering that this question came under the jurisdiction of provincial authorities, the Commissioner informed the complainant that the Federal Government had granted substantial credits to the provinces under its bilingualism programme. He advised him to write to the governments of Ontario and Quebec for information on the possibility of obtaining a bursary for his daughter and gave him addresses of the appropriate authorities.

FILE NO. 59

An English-speaking resident of Charlottetown, recently arrived from Montreal, reported that the exhibits at the Charlottetown Confederation Centre were accompanied by descriptive notes in English only. This policy applied both to the summer exhibition and to the display of Indian artifacts. The complainant found this situation surprising, since, in her estimation, the majority of tourists viewing the exhibits were French-speaking visitors from Quebec and New Brunswick.

The Confederation Centre in Charlottetown comes under the exclusive administrative jurisdiction of the Government of Prince Edward Island. Although the Commissioner was accordingly unable to take action in this case, he informed the complainant that he would be pleased to bring the matter to the attention of the provincial authorities.

FILE NO. 61

The correspondent requested Federal Government financial aid for a well-known Ontario school which has pioneered in the field of bilingual education.

The Commissioner, who had no jurisdiction in this matter, suggested to the correspondent that he write to the Minister of Education for Ontario and to the Department of the Secretary of State to learn whether the school concerned qualified for financial assistance according to a formula defined by federal-provincial agreement.

FILE NO. 62

The complainant stated that she had been taking evening courses in French at a Toronto school since 1965, but was discouraged by the difficulties of obtaining instruction in French at a progressive pace. She also said French classes were sometimes cancelled because of inadequate enrolment, and she regretted the lack of audio-visual aids to enrich teaching techniques. She requested the Commissioner's help in correcting this situation.

The Commissioner informed the complainant that the only assistance he could offer would be to bring her letter to the attention of the Ontario Department of Education.

FILE NO. 64

Although the complainant, a resident of Ottawa, was unable to speak French himself, he wished his children to become fluently bilingual. The children attended a French school under the Separate School Board, which meant he had to pay additional taxes. He was seeking either to have bilingual public schools established throughout Ontario, or at least to obtain tax exemptions to cover the extra expenses he had incurred. The complainant wished to enlist the Commissioner's support for this proposed change.

The additional taxes to provide the complainant's children with a bilingual education were not paid to the Federal Government. The matter was therefore outside the Commissioner's jurisdiction.

FILE NO. 65

A Public Service staff association reported to the press that one of its unilingual English-speaking members had been demoted to virtual clerical duties because of his inability to work in French. The agency by which the administrator was employed stated that his unilingualism was not a deciding factor in its decision, and that since there had been no salary decrease, no discrimination had occurred.

The Commissioner notified the staff association, the employing agency and the Public Service Commission that he would be prepared, if requested to do so by the official involved, to examine the facts of the case in the light of the Official Languages Act to see to what extent he could assist in its solution. No complaint was subsequently lodged with the Commissioner who, accordingly, did not pursue the matter.

FILE NO. 67

A teacher's organization drew the Commissioner's attention to a recommendation in Volume I of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in which the Commission upholds the right of parents to have their children educated in the official language of their choice. The organization recognized that education is a provincial government responsibility but claimed that the provinces should not have the power to decide which official language will be the language of instruction in schools. This responsibility, it argued, should lie with the federal government, and parents' rights should be safeguarded by constitutional provisions.

The Commissioner, who is empowered to deal only with complaints concerning the equal status of the official languages in federal institutions, could not offer guarantees concerning the legislative reinforcement of parents' rights to select the official language in which their children would be educated. The complainant had sent copies of his letter to the Department of the Secretary of State and the Chairman of the Special Committee on the Constitution. The Commissioner requested, but did not receive, permission to forward copies of this correspondence to the Chairman of the Canadian Council of Ministers of Education.

FILE NO. 68

The complainant alleged that he was denied employment by a federal agency (in spite of his having met all the position requirements, including bilingualism) because he did not have a French surname. This complaint was submitted before the Commissioner was appointed, but after the Official Languages Act came into force on September 7, 1969.

The date of the incident giving rise to this complaint (autumn 1969) did not preclude the Commissioner's intervention, since it was his duty to enforce the terms of the Act (Section 25) from the day on which it came into force. However, since the alleged discrimination was ethnic rather than linguistic, the status of the official languages *per se* was not involved. The Act deals with the provision of services in the official languages, and the working languages of federal institutions; it would be an exaggeration of its spirit and intent to maintain that it should deal with alleged ethnic discrimination.

FILE NO. 77

The complainant sent the Commissioner a copy of a water meter reading she had received from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton. She complained of the poor quality of the French used: in her opinion, it was too literal a translation of the English version.

Since this matter did not fall within the Commissioner's competence, he suggested that the complainant direct her enquiry to the municipal authorities.

FILE NO. 85

A French-speaking Manitoban asked the provincial telephone company's information service for the number of the Commissioner of Official Languages. The telephone operator did not understand French.

The Commissioner informed the complainant that he was not able to investigate the complaint because the telephone company concerned is not an institution responsible to the Federal Government.

FILE NO. 88

The complainant reported to the Commissioner that in January 1967 in Brussels an employee of the External Affairs Department made an entry in his passport in English only.

Since the incident referred to took place before the adoption of the Official Languages Act, the Commissioner was unable to investigate this complaint.

FILE NO. 112

The complainant reproached the Ontario Social and Family Services Department with not requiring that secretaries attached to the regional office in Cornwall be bilingual, although the majority of the city's population is French-speaking.

Since the Commissioner does not have the authority to investigate complaints coming under provincial jurisdiction, he suggested to the complainant that he submit his case to the Chairman of the Ontario Civil Service Commission.

FILE NO. 113

A resident of Montreal received a reply in English from the Ottawa City Police in answer to a letter which he had written in French. The complaint was sent to the Commissioner by the Department of the Secretary of State, which also sent a copy to the Mayor of Ottawa.

The Commissioner was unable to follow up this complaint because the Ottawa City Police is not a federal institution under the Official Languages Act. He did, however, meet with the Mayor of Ottawa to exchange views on the whole range of problems related to bilingualism in the national capital.

FILE NO. 121

The complainant, who had twenty-eight years of secretarial experience in the Public Service, was laid off in December 1970 after three months' work on a special project for the Department of Public Works in Montreal. She was obliged to turn down several offers of employment because her knowledge of French was inadequate. She subsequently complained that some Federal Government departments refused to hire English-speaking employees even for positions whose duties are to be carried out in English.

The Commissioner invited the complainant to give specific instances of language discrimination, together with names. She declined to do so. Consequently, the Commissioner informed her that he could not intervene. He added, for her information, that the Public Service Com-

mission, in conjunction with the department concerned, can designate language requirements for any given position. He also suggested that the complainant take up the matter of her employment status with the Public Service Commission.

FILE NO. 125

A resident of Quebec complained that a private New Brunswick company sold food products in Quebec labelled only in English.

Since the object of the complaint was not a federal institution, the Commissioner did not investigate it. However, since a 1967 Quebec administrative regulation requires all labels on food products sold in Quebec to be printed in both languages or entirely in French, the Commissioner thought it advisable to forward the complaint to the Quebec Commissioner of Languages.

FILE NO. 128

The correspondent asked the Commissioner to help her with certain problems relating to her husband's estate. Since this was a private affair which in no way came under the Commissioner's jurisdiction, the correspondent was informed that no action could be taken on her letter.

FILE NO. 139

The complainant deplored the negligent attitude of certain private and government agencies towards the use of French language in their services to the public in the National Capital Region. To substantiate his criticism, he related several unpleasant occurrences which spoiled his single day's visit to Ottawa.

Two of his complaints, directed against Air Canada and the Royal Canadian Mounted Police, were investigated. The Commissioner looked into the first complaint and his conclusions will appear in the 1971-72 annual report. The second complaint was made the responsibility of the Special Studies Service (see the summary of File No. 141 in the list of complaints admissible and settled). The Commissioner had no jurisdiction to investigate the grievances involving the municipal administration or the hotels referred to, but he did inform the complainant that there was good reason to hope that the bilingual character of Canada would soon be more appropriately reflected in the national capital.

FILE NO. 142

A federal Member of Parliament informed the Commissioner that French-speaking members of a public servants' association had sent

him letters protesting a petition submitted by the association's leaders regarding the implementation of the Official Languages Act in the Public Service. These members objected to the terms of the petition, considering it "an insult and an unpardonable insolence". The Member of Parliament asked the Commissioner to look into this matter.

Since the association involved is not covered by the Official Languages Act, the Commissioner was not empowered to investigate this complaint. However, he informed the complainant that the Public Service Commission is charged with overseeing the appointment and advancement of public servants. The duty of the Commissioner is to ensure that, in carrying out its task, the Public Service Commission takes into account the purposes and provisions of the Official Languages Act (Section 40 (4)).

FILE NO. 148

A students' association in New Brunswick asked the Commissioner to provide financial support for a trip to France. Their aim was to establish closer and more varied links with French-speaking countries by becoming acquainted with French young people.

The Commissioner had no jurisdiction in this sphere and no funds at his disposal for such a project. He suggested that the association submit its request to the Department of the Secretary of State.

FILE NO. 149

A French-speaking correspondent reported that he had applied for a position for which the Public Service Commission was holding a competition. In the competition notice, it was specified that candidates must have a knowledge of English and French. The complainant was not chosen because he was not fluent in English.

The Commissioner had no power to act in this affair because it was up to the Public Service Commission, in conjunction with the different departments, to establish the criteria by which to judge candidates' command of either language for positions in the Public Service.

FILE NO. 155

The Commissioner received a request for precise information on the distribution of federal grants to the provinces for fostering bilingualism, and for the exact wording and nature of pertinent federal-provincial directives.

Public funds for educational purposes, though distributed among the provinces according to a formula defined by a federal-provincial agreement, are allocated within each province by the provincial government itself. With the assent of the correspondent, the Commissioner

forwarded copies of her letter, for reply, to the Director of the Language Administration Branch, Department of the Secretary of State, and to the Ontario Minister of Education.

FILE NO. 160

The complainant sent the Commissioner a copy of her letter to a Regional Director of Personnel Administration, Department of National Revenue (Customs and Excise), stating that she had placed second in a Public Service Commission competition, and should have been offered a position before another competition for such a post was initiated.

The situation described did not constitute a contravention of the Official Languages Act, and the Commissioner informed the complainant that her case would appear to come under the jurisdiction of the Public Service Commission, to which she had already written.

FILE NO. 163

A French-speaking Torontonian expressed her satisfaction at the establishment of the Commissioner's office. She described her personal experiences which had enabled her to see the concrete results of decisions taken by three federal institutions to ensure services in both official languages to the people of Toronto. They were the Department of External Affairs, Air Canada and the Canadian National Railways. In the absence of a complaint, no further action was required.

FILE NO. 169

The complainant wrote a letter in French to the Regina office of the Provincial Department of Welfare which sent it back and asked him to rewrite it in English. The complainant objected to the contemptuous attitude displayed towards his language.

The Commissioner was not empowered to investigate this complaint, since it came under the jurisdiction of the Saskatchewan authorities.

FILE NO. 170

The complainant, a federal public servant originally from France, asked a French-speaking public servant whether people without Canadian citizenship were eligible to enter a closed competition organized by a department in cooperation with the Public Service Commission. She blamed the employee for having given her misinformation and even accused him of rudeness in his treatment of her as "an outsider". In the letter she wrote to the Commissioner in English, she complained of the

ill-will which French Canadians seem to show towards French people who come to settle in Canada.

The Commissioner could not investigate this complaint, since his duties do not allow him to intervene in cases outside the field of language. The reply to the point raised by the complainant had to come from the department in question and the Public Service Commission.

Chapter IV

SPECIAL STUDIES

Chapter I has already touched on the principles underlying the Office's special studies. The present chapter will develop and exemplify the principles behind this role of "linguistic auditor-general".

A. The Approach

The audit is a concerted way in which the Office can help federal institutions avoid or greatly reduce complaints about their alleged non-compliance with the Official Languages Act—that is, help them comply with the Act. In doing this, the audit can produce more wide-ranging and coherent reforms than normally result from investigation of individual complaints. Usually undertaken on the Commissioner's initiative, special studies are carried out very much as a service to the institutions.

In conducting studies, the Office is conscious both of the urgency of the task and of the innovative nature of any monitoring the Commissioner might undertake, especially that done on his own initiative. These independent, action-oriented studies, launched at the Commissioner's discretion, appear to constitute a new development in Canadian public administration.

The Office's prudent activism bears some fruit through the "anticipatory persuasion" mentioned in Chapter I. The knowledge that the Commissioner can at any time initiate studies on their bilingual performance already seems to stimulate some federal organizations to make improvements. Likewise, the Commissioner's announcement that he intends to launch a special study has caused institutions to take corrective action, where necessary, either before or during a study.

The key concept underlying the Service's "preventive medicine" is that of a continuous evaluation of performance. Section 25 of the Act makes it a "duty" for the Commissioner to check the progress any

or all federal institutions are making in fulfilling the spirit and intent of the Act. While the Commissioner would not want to badger already busy departments, he clearly holds and must use this power of pervasive scrutiny.

This authority affects the conduct of special studies in two ways. First, although the Office tries to mount soundly planned, detailed and systematic studies, the initial burden is not on the Commissioner to tell administrative heads of institutions to obey the law. A deputy minister has the primary responsibility to make sure that his department is fulfilling the Official Languages Act; the Commissioner need only do a scientifically sound spot-check or survey and bring to the deputy's attention whatever sins of omission or commission a study might reveal. Secondly, a special study of a given institution cannot be regarded by either the institution or the Commissioner as being done once and for all. Continuous review means that the Commissioner can study several specific aspects of a department's operations at different points in time to see how they conform to the provisions of the Act. Having done a study, made recommendations and fixed reasonable target dates for their implementation, the Commissioner will do periodic follow-up studies, in both the short and long term, to verify that the law is respected. Should the law, as concretely interpreted in his recommendations, be ignored, the Commissioner must then resort to suitable weapons from his arsenal of persuasion—arms ranging from gentle reminders through firm exhortations to the ultimate denunciation of delinquency in an annual, or in matters of unusual import and urgency, a special, report to both Houses of Parliament.

Like its sister Complaints Service, the Special Studies Service concentrates on institutional and not individual bilingualism. It monitors how a department meets the law in providing service to the public in both official languages, and examines how the languages are used in the internal administration. In studying the way a department mobilizes its resources to provide bilingual services to the public, the Service may well find itself concerned with individual employees; but its aim is to discover the department's bilingual capability as an institution. Obviously, at some point, this notion of institutional bilingualism has to be translated into the bilingual competence of at least some of the staff. Yet when the Service recommends that a unit offer bilingual service it does not normally mean that the unit's entire staff should be bilingual.

Consequently, special studies and the recommendations which flow from them should never be construed as threats to the job security of individual public servants who do not happen to be bilingual. Indeed, the remedy the Commissioner most often prescribes for a unit's bilingual deficiency is a strong dose of language training (on management time and at its expense) prepared with the very specific requirements of the

job in mind—usually with the institution being invited to work out a short lexicon of high functional terms.

The setting in which studies are conceived and executed is, by definition, that of applied research. The studies are resolutely practical. They are not meant to push back the frontiers of scholarship in any academic discipline—although they might, in time, deepen our understanding of the subtle processes demanded to implement the Act. The simple aim of the studies is to give departments a read-out on their progress in fulfilling the requirements of the Act and, when weaknesses are found, to suggest concrete ways in which they might improve their performance.

B. Procedures

As stated above, the foundation on which the Special Studies Service rests is the Commissioner's discretion, rooted in Section 25, to investigate an institution's performance on his own initiative. He exercises this mainly through the Special Studies Service, with the advice of the Director General and the two Service Directors. The decision to initiate a study is usually based on a judgement as to the national importance of a given institution's activities, especially as related to sections of the Official Languages Act (e.g. Sections 9 and 10) which underscore particular instances in which efforts should be made to assure equal status for both languages. Listed below are more specific criteria which guided the choice of the limited sample of federal operations scrutinized during the first fiscal year.

The Commissioner may take an initiative because of a single complaint or the apparent pattern of a series of complaints. Indeed, this link between the two methods of carrying out the same basic task works in favour of the close working relationship between the Complaints and Special Studies Services cited in Chapter I. Obviously, a complaint can be an important danger signal about a possible malfunction in the bilingual system of a whole institution. In such a case, the study serves the twin purposes of investigating the original complaint or series of complaints, and looking into general aspects of the institution's activities affecting the substance of these complaints.

Once the decision is made to do a study, the Director of Special Studies assigns an officer to the task. The study then follows 12 distinct steps:

1. Preparation of a study plan in the Special Studies Service.
2. Despatch by the Commissioner to the institution's administrative head of a notice of intention, under Section 27, to do a study under

Section 25 of the Act. This letter usually includes an indication of the study's focus and of the team asked to do the study, as well as a request for the institution's administrative head to designate staff with whom the Service can discuss the study's practical aspects.

3. Preliminary discussion between Service representatives and institution staff. This allows Service officers to provide a detailed explanation of the study's focus, and to request policy papers, up-to-date organization charts, inventories of signs, forms and publications, statistics on staff strength, and information on how staff is being mobilized in various units to guarantee language rights both of service and work.
4. Further adjustment to the study plan in the light of new information gleaned from the institution under study.
5. Field work, using research techniques appropriate to the study.
6. Preparation of a draft final report with tentative recommendations.
7. Scrutiny of draft report inside the Special Studies Service. This often includes a full-scale review by the whole Service.
8. Simultaneous request for our legal adviser's comments on the report's juridical aspects.
9. Review by the Commissioner of the report and suggested recommendations.
10. Revision of the report in the light of the Commissioner's comments.
11. Transmittal of the report to the administrative head of the institution studied and, simultaneously, to the Clerk of the Privy Council (Section 31 of the Act requires the Commissioner to report to both when his findings demand action).
12. Follow-up work, including discussion of recommendations and target dates with the institution studied, then field checks, if needed, to verify reforms.

Recommendations are made, of course, within the ambit of the Act, and are frequently based on specific sections. They descend from legal abstraction to the operational plane of administrative action. They are made with regard for feasibility, especially within the target dates the Commissioner often sets. The Office makes these down-to-earth

recommendations to institutions without pretention of offering a consulting service in either linguistics or management. The Office does not try, for example, to duplicate the work of the Translation Bureau. To the extent, however, that deputy ministers and other heads of institutions ask for suggestions on implementing changes (as some have during the first year), the Office willingly shares with them any relevant experience it may have in bilingual administration.

C. Work Done During Fiscal Year 1970-71

Chapter II has explained how the needs of building a new administration under Public Service regulations severely restricted the scale of early operations. Special Studies staff reached a maximum of 11 by fiscal year's end; but during November and December, 1970, apart from the Director, the Service employed only two officers and these were on loan from the Complaints Service. Permanent staff did not arrive all at once, and when they did come, they needed some orientation before being assigned specific studies. It was not till early March that the six project leaders, including one on loan from the Complaints Service, were all in place and fully operational.

Nevertheless, in the last weeks of this reporting year, the Service developed the Commissioner's original priorities in the choice of federal institutions to study, and launched 11 studies by March 31, 1971. Priorities were based on the following criteria:

1. extent of the organization's contact with the general public;
2. extent of the institution's service to the travelling public—a criterion suggested by Section 10 of the Act;
3. geographical distribution of the institution's offices, with particular interest in the National Capital Region (Section 9);
4. the organization's symbolic significance;
5. strategic importance of the organization's activities, i.e. whether or not the institution exercises pervasive influence in key policy areas;
6. number and implications of the complaints received at our Office.

The Service paid particular attention to the face which institutions presented to the public. This focus put under scrutiny visual (mainly signs) and essentially non-visual (counter service) aspects of operations in certain nearby locations: the National Capital Region, Toronto and Montreal. Attention paid to visual aspects of bilingualism in the National

Capital Region, for example, reflected that area's great symbolic importance, as well as the special duties imposed there on nearly all federal institutions under Section 9 (1).

Sections of the Act related to the travelling public highlight not only services required by the itinerant Canadian but the Act's wide territorial sweep inside and outside the bilingual districts which may be established. Ottawa and Toronto International Airports seemed logical and convenient locales in which to assess the bilingual performance, especially concerning signs, of Air Canada and the newly restructured Ministry of Transport. Criteria related to the travelling public and to the National Capital Region, as well as a significant number of complaints, converged in the decision to study Air Canada's operations in the Ottawa area.

D. Summaries of Special Studies Launched

Brief summaries of special studies begun during the fiscal year 1970-71 follow Table 12, which shows at a glance the status of all studies at the fiscal year's end.

TABLE 12. Federal agencies the object of special studies in fiscal year 1970-71

Study	Launched	Completed
Ministers' Offices (telephone answering)	21.09.70	X
Air Canada—Ottawa	9.10.70	X
Ministry of Transport—Ottawa	13.10.70	X
Ministry of Transport—Toronto	18.12.70	X
National Museums of Canada	4.02.71	X
National Capital Commission	5.02.71	X
Royal Canadian Mounted Police	9.02.71	
Dominion Bureau of Statistics	17.02.71	
Department of National Defence—Uplands	18.02.71	
Department of Public Works—Ottawa	8.03.71	
Department of Manpower and Immigration—Montreal	15.03.71	

The summaries that follow indicate the purpose and scope of each study launched during the fiscal year. In the case of completed studies, the summary also contains a brief description of the main findings as well as the recommendations and suggestions to which they gave rise. A study is considered to have been completed when the results of the study and the action subsequently required were, during the period covered by the report, formally communicated to the department or agency under review.

In all cases the study focused, as already stated, on the bilingual face presented to the public either through signs and other such visual

media, or through direct personal contact, or through both. The federal institutions studied were selected with a view to achieving maximum impact in minimum time.

1. Ministers' Offices—Telephone answering

Following a complaint that eleven Ministers' offices greeted telephone callers in only one of the two official languages, the Commissioner launched a study of the telephone answering practices in Ministers' House of Commons and departmental offices. He considered it a matter of high symbolic importance that Government policy on bilingualism be reflected especially in the offices of members of the Cabinet. The study was made pursuant to Section 9 (1) of the Official Languages Act which requires that such services be available to members of the public in both official languages in the National Capital Region. The study covered the offices of 28 Ministers, and let to various calls to 28 parliamentary offices and 25 departmental offices.

The general aspects of telephone answering service examined were: whether the receptionist's greetings were bilingual; whether the receptionist passed along the call in the language of the caller; whether the secretary's telephone greetings were bilingual; whether the Minister's private secretary, or the staff member to whom the call was referred, was able to answer simple questions in the language of the caller; and finally, whether a member of the Minister's staff was able to carry on a sustained conversation in the language in which the call was made.

While the information gleaned in the study could not reflect absolute accuracy in all situations, the Commissioner and his colleagues considered that the results gave a useful general indication of telephone practices in these offices.

Of a total of 301 telephone calls made between December 3 and December 17, 1970, 176 calls were made to parliamentary offices and 125 were made to departmental offices. On 273 of 301 completed calls, the receptionist did greet the caller in both languages and passed along the call in the language of the caller. For 233 of 301 calls, the Minister's secretary was able to answer simple questions in the language of the caller. In the case of 264 of the 301 calls, a member of the Minister's staff was available to carry on a sustained conversation in the language in which the calls were placed.

The survey showed that while percentages of success in meeting the requirements varied significantly, more than half of the offices scored higher than 80% during the period the study was conducted.

The Commissioner apprised each Minister of the results achieved by his Office, and reminded him, by way of recommendation, of the symbolic importance of setting a suitable example to other echelons

of Government. In a few cases, where the test rating was low, the Commissioner offered the help of his staff on a consultative basis.

2. *Air Canada—Ottawa*

The study was conducted during November and December 1970, under Sections 9 and 10 of the Official Languages Act, to examine Air Canada's practices at various locations in Ottawa. The study team put under scrutiny the bilingual services offered to the public and the bilingual image projected by the premises.

The decision to initiate such an investigation was taken on the strength of a number of complaints received by the Commissioner in which complainants alleged that French-speaking members of the public were not being well served in their own language by Air Canada in the Ottawa area.

This choice was therefore influenced by three of the criteria mentioned above, namely the priority accorded the National Capital Region by Section 9 of the Act, the emphasis placed on service to the travelling public by Section 10, and the trend of complaints received by the Complaints Service.

In addition to on-site visits by two researchers, about a dozen meetings were held between senior officials of the Corporation and the Commissioner and his staff. At the Commissioner's request, representatives of the employees' staff association also attended some of the meetings. These meetings enabled the Commissioner to enlist the active cooperation of the Corporation and its staff in improving bilingual service to the public and to dispel some union misgivings over the possible effects of the study on the job security of Air Canada employees. In fact, the Corporation management provided the Commissioner with numerous documents to facilitate systematic planning in future studies of this kind.

In the course of the study it was found that, in appearance, and in general terms, the two offices in uptown Ottawa and, to a lesser extent, at the airport, created a reasonably good impression of the bilingual character of the country. Brochures, pamphlets, timetables and other literature were available in both official languages. Advertising posters tended to be in English only.

Some ten on-site visits were made to the two offices during November and December, at different times of the day. At the time of the visits the personnel of the offices appeared to be divided between bilinguals and English-speaking unilinguals, with the former enjoying a slight numerical preponderance in all shifts. Some changes in personnel structure and distribution took place just prior to the start of the

enquiry. Agents dealing with customers planning trips were, however, always bilingual.

At the airport the premises were found not to present as bilingual an appearance as the uptown offices, although some changes were introduced there also during the course of the study. For instance, the written words on both doors to the inner offices of Air Canada, formerly in English only, were later inscribed in both English and French.

On the air flight bulletin board indicating arrivals and departures, main headings were all in both languages, but particulars as to whether a given flight was on time, delayed, cancelled or other, were shown only in English. Moreover, the small flight identification board giving details of individual flights sometimes did so in English only.

Between late November and mid-December at least six on-site visits were made to check, in addition to signs, public announcements at the airport. The researchers found performance uneven. Nearly all announcements were made in both languages, but there were always one or two omissions during the researchers' observation periods. The French announcements lacked clarity and precision of pronunciation, and they appeared to be underplayed in relation to the English. There was sometimes a noticeable time-lag between the English announcement and the French counterpart. One was left in suspense, as it were, as to whether there would be a French announcement at all. This could create some disadvantage to the French-speaking travelling public in meeting flight schedules.

On the basis of these findings, the Commissioner made four main recommendations which can be summarized as follows:

- (a) The physical appearance or image of Air Canada in all its offices or locations in the Ottawa region should be fully and genuinely bilingual.
- (b) Publicity posters in ticket offices in uptown Ottawa promoting a given holiday resort should either be bilingual or, if in both languages separately, should enjoy equal prominence.
- (c) Public announcements at the airport should be improved, notably as to the quality of diction and the promptness of the French versions.
- (d) Air Canada should start or accelerate the use of both short-term and long-term specifically job-oriented language courses for personnel dealing with the public. The desired improvements could thus be achieved without jeopardizing the careers of employees.

A later review of the situation with both management and union representatives showed that Air Canada had been making concentrated efforts to implement these recommendations and, generally, to comply with the letter and the spirit of the Act.

Air Canada paid special attention to the Commissioner's recommendations about language courses. In February 1971, after consultation with our Office and the employees' staff association, the Corporation started a job-oriented French language training course, consisting of 120 hours of classroom instruction on Air Canada's time and at its expense, as well as of access to lab facilities on the employee's time. This course was offered on a voluntary basis to unilingual employees in the Ottawa district who are members of the employees' staff association. It was designed to provide individual participants with a knowledge of French sufficient to enable them, on successful completion, to provide service in that language to the travelling public. They were being taught vocabulary directly related to their specific work situations. Retention tests will be given to the trainees, at intervals, following the course.

The Commissioner's initiative on these courses was welcomed by both the local branch and the national executive of the employees' staff association. Members of the Special Studies Service staff, at Air Canada's invitation, made two visits in late February and early March to the language laboratory in Ottawa and found that the courses had been well launched.

3. Ministry of Transport—Ottawa International Airport

This study was conducted during late November 1970 and centred on the official languages aspects of services provided by MOT to the general and travelling public at Ottawa International Airport. "Services" meant those provided directly by the department and indirectly through its lessees.

A survey of 63 exterior and interior signs revealed that most of them did not conform to the letter and spirit of the Official Languages Act. The Commissioner's staff noted a great number of linguistic errors, oversights, and grammatical mistakes in the French texts of bilingual signs. On the premises of the airport, all advertising posters were unilingually in English.

Although the gift shop and newsstand, operated by the same proprietor, were found attractively bilingual in all their advertising and written displays, members of the staff were mainly unilingual English-speaking, and the newsstand was not stocked with sufficient French-language publications. Operating under contract with MOT, the company is required to "engage adequate personnel to provide a first class standard of service in the French and English language(s)".

The study team also observed that employees in the cafeteria and the coffee shop were by no means proficient in the French language. The contract for these services, which does not stipulate language requirements, expires in 1975. The Office considered that some appro-

priate and feasible means should be found to ensure compliance with the Official Languages Act in the meantime.

The Commissioner made several recommendations to the Ministry, which can be summarized as follows:

(a) All external and internal signs for which MOT is directly or indirectly responsible should be made bilingual, giving English and French equal prominence, by December 25, 1970. Should MOT discover additional unilingual or faulty (e.g. misspelled or badly translated) signs in the course of its programme of implementation, those were also to be rendered correctly in both official languages.

(b) MOT should continue its present policy of inserting a "bilingual service" clause in all airport contracts affecting the general or travelling public, and make more insistent efforts to enforce these clauses. This necessity is most urgent in the cases of the newsstand and gift shop. MOT should regularly check the variety and display of French-Canadian publications. A list of French-language daily newspapers and magazines was provided for the MOT's convenience.

(c) For all contracts already in force but not containing a "bilingual service" clause, MOT should approach the lessees to renegotiate contracts to include such a clause. It was suggested that if this did not prove possible, then MOT should offer to pay all or half of a basic, highly utilitarian French course for every employee dealing with the general public.

(d) Provisions should be made before March 31, 1971, for paging of French-language clients by lessees, especially car rental agencies, in French. This goal was considered realistic, on the assumption that MOT would help lessee employees with French courses early in January. Specialized lexicons for paging might be prepared by MOT's bilingualism adviser or another MOT specialist in consultation with the Commissioner's Office. Similar, appropriate lexicons might be prepared for bar, restaurant and cloakroom staff. The purpose of recommendation (d) was to protect, through retraining, the job security of all employees then on strength.

The Commissioner's Office later assisted MOT to determine the precise wording and general appearance of some 72 departmental signs to be used at Ottawa International Airport. This "pre-audit" benefitted from the kind assistance of experts from the Translation Bureau of the Department of the Secretary of State and from the Quebec Government's Office de la langue française.

A further follow-up check showed that, despite some difficulties experienced by MOT in certain areas owing to constraints imposed by contracts signed previously with concessionaires, implementation of the

preceding recommendations was progressing reasonably well, though somewhat more slowly than anticipated. The lexicons that were prepared, and audited by this Office, had moreover been sent to all other international airports across Canada. However, the texts of some signs and their notices were still found faulty, and were brought to the attention of the MOT.

Regrettably, the Ministry had not been able, by March 31, 1971, to launch the French courses for lessee employees that were to have started in January.

4. Ministry of Transport—Toronto International Airport

The focus of this study was to determine whether the services provided by MOT at Toronto International Airport were adequate to satisfy the linguistic requirements of both French-speaking and English-speaking members of the travelling public in accordance with Section 10 of the Official Languages Act.

The Office examined mainly the bilingual image of services and facilities provided for passengers, as reflected in some 1,000 signs, comprised of directional aids, general orientation signs and other indications on departure areas, rest rooms, etc. The study also encompassed services offered to the public through concessions from MOT to various government departments, Crown corporations, and other agencies and commercial enterprises.

It was noted that, with the exception of a few trilingual gate signs, the majority of other signs for which MOT was directly or indirectly responsible were unilingually English. These included some non-MOT signs, mostly advertisements, as well as a few maintained by the Royal Canadian Mounted Police and the Departments of Public Works, National Health and Welfare, Manpower and Immigration, National Revenue (Customs and Excise), and Agriculture. Although MOT had begun a programme of replacing signs by pictograms, it was noted that pictograms with textual descriptions were not always provided in both official languages.

Regardless of the person paged or the content of what was being said, announcements made on the MOT-owned public address system by the various airlines and the RCMP were all unilingually English, except when foreign languages were used.

In view of these findings the following recommendations were made:

(a) All external and internal signs visible to the travelling public and for which the Ministry of Transport is responsible should, where not

reduced to pictograms, be made bilingual by September 1, 1971; and equal prominence should be given to English and French.

It was suggested too that the text on graphic or pictorial signs be in the two official languages only, unless other languages are required by previous international agreements. In the latter case, the two official languages should be given not only equal prominence vis-à-vis each other but special prominence over third languages.

(b) Announcements of general interest over the microphone should be made in both official languages. Paging of francophones should be done in French. Perhaps a short lexicon could help in meeting that situation. In other words, a way should be found so that the implementation of the above in no way affects the job security of present employees of the Control Room.

(c) The investigation indicated that MOT had overlooked those provisions of Section 10 of the Act relating to contracts for offering services to the travelling public. To this effect the Commissioner recommended that MOT draw to the attention of its regional and airport officials the application of this section to all contracts dated after September 7, 1969. MOT might also wish to take advantage of clauses in contracts predating September 7, 1969, in order to have them conform with the provisions, spirit and intent of the Official Languages Act. In particular, the Commissioner recommended the establishment of bilingual signs and written information material at all concessionaire locations serving the travelling public at Toronto International Airport.

The Commissioner anticipated that MOT would wish to apply the principles underlying these recommendations to the planned addition to Malton as well as to all other international airports in Canada.

5. The National Museums of Canada—Ottawa

The main purpose of this study was to determine the extent to which the organization through its four museums provided services to the public in both official languages.

The variety of these services ranged from display descriptions to answering written and oral queries. They concerned public education functions such as film presentations, public lectures, library services, and publishing works on the arts and sciences.

The study conducted during February and March 1971, revealed a certain degree of English unilingualism in signs posted in the Museum of Science and Technology, in the Museums' libraries, and in public lectures offered by the War Museum branch of the National Museum of Man.

In the Museum of Science and Technology (including the Air Museum branch), a photographic survey of lengthy display descriptions showed a marked qualitative inequality between the English- and French-language versions. The latter contained numerous grammatical and spelling errors, as well as omissions in translation. In the same Museum, it was found that one bilingual guide conducting a French-language tour made numerous grammatical errors.

One of the important contributions of the National Museums of Canada (with the exception of the National Gallery) to public education is the publication of specialized scientific works. During the time of the study (between February and March, 1971) these publications were found to be in the language of the authors—the majority of whom were English—with a very brief résumé in the other language. Translation in all cases would be difficult owing to budgetary constraints. The investigation revealed that both the procedure and the quality of translation affected the availability of the bilingual services. The arrangements then in practice caused delays and difficulties.

In view of the above, the Commissioner made the following recommendations:

The National Museum of Science and Technology

(a) A systematic and thorough revision of all display descriptions should be made in the Museum (including the Air Museum Branch) so as to make them comply with the linguistic requirements set out in the Official Languages Act.

(b) All display descriptions and publicly posted signs in the Museum should be bilingual.

(c) The Museum should make every effort to ensure that the guides assigned to a francophone clientèle be fluent in French.

The National Museum of Man (War Museum branch)

(d) The schedule of public lectures should reflect, to a greater degree, the needs of both official language groups.

The National Museums of Canada (with the exception of the National Gallery)

(e) Scientific works, presently published in English with a short résumé in the other official language, and which deal with findings specifically studied in French Canada, should, under the Act, be entirely translated as a first phase of translation of all works the Museums publish. This somewhat partial solution was suggested because of the Commissioner's awareness of budgetary constraints. The Commissioner

hoped that this initial step would increase accessibility to scientific works for francophone readers, and would begin to correct significantly the present linguistic imbalance in specialized publications. However, the Commissioner indicated that it would be of course eventually advisable to publish all scientific works in both official languages.

The Corporation of the National Museums of Canada

(f) A special translation unit should be created for the exclusive use of the Museums. Because the present arrangements cause delays and difficulties which may be prejudicial to one of the official languages, the Commissioner thought that such a unit could be integrated into the Museums' structure for the purpose of closer consultation with the staff. These measures should correct certain imbalances now existing in the Museums' linguistic services to the public.

(g) All publicly posted signs in the Museums' libraries should be bilingual.

6. National Capital Commission—Signs—National Capital Region

The National Capital Region, as the NCC Chairman has made commendably clear, has a symbolic importance and must reflect the bilingual image of the country. On February 5, 1971, the Office undertook a study, with excellent cooperation from the NCC staff, to determine whether all signs on land and buildings under the control of the Commission met the requirements of Sections 2 and 9 (1) of the Official Languages Act.

A sample of 288 signs posted on a cross-section of roadways, parks and buildings for which the NCC is responsible in the National Capital Region was used as the data base for this study. While the number of signs examined constituted a sample that by no means included all the signs for which the NCC is responsible, the number viewed was large enough to furnish a significantly representative picture of the overall situation in the National Capital Region.

Of the sample of 288 signs examined, some 64% were acceptable under the terms of the Official Languages Act. On the remaining 36%, the official languages were, in one way or another, not given equal status. For example, of the 103 signs judged unacceptable, 98 were considered to be so either because there was no French-language version or because the French-language version was incomplete or contained errors. Frequently these errors were slight (as in the cases of missing accents) and could be easily corrected.

Following the report of the researchers on their findings, the Commissioner recommended that:

(a) All exterior publicly-poster signs under the jurisdiction of the NCC comply with the Official Languages Act (Sections 2 and 9 (1)) by, if possible, May 31, 1972. In addition, the content and presentation of the messages in each of the official languages should reflect the intention of Section 2 of the Act. In this respect, the Office approved the NCC's policy of linguistic precedence (the English version with the French version underneath or to the right in Ontario and vice versa in Quebec) which seems to be a good one, and suggested that this policy be uniformly applied.

(b) One way of ensuring a systematic implementation of the obligations regarding signs imposed upon the NCC by the Official Languages Act could be to develop a control procedure for recording the texts of signs.

(c) The NCC make the relevant parts of recommendation (a) binding on all contractors retained to do construction or repair work in the field.

7. Royal Canadian Mounted Police—Headquarters, "N" and "A" Divisions

A study of the RCMP was undertaken in order to ascertain the extent to which it provided bilingual service to the public. The study concentrated therefore, as did the other first-year studies, on language of service. The RCMP was selected because it is one of the federal institutions dealing with the general Canadian public across the widest front.

In order to achieve a representative view of the Force and at the same time to keep the study project within manageable bounds, the study was restricted to the Ottawa area. It was divided into two parts: RCMP H.Q. and "N" Division, on the one hand, and the field organization responsible for Eastern Ontario and Western Quebec, including the National Capital Region, "A" Division, on the other. Both the general Force headquarters and the headquarters of "N" and "A" Divisions are located in Ottawa or its environs.

The study of Headquarters took in all directorates and practically all branches of the Force's Headquarters organization and "N" Division. It concentrated on the extent to which, at Headquarters itself and in the field, central policies and procedures provided for bilingual services and a bilingual image to the public. The study of "A" Division encompassed the divisional headquarters in Ottawa, the public it served and the question of whether or not its services were provided in conformity with the Official Languages Act. All elements of Division headquarters except the North Bay subdivision were contacted directly.

The researchers carried out field work for the study with excellent cooperation from the RCMP, and had virtually finished their report by the end of the fiscal year.

8. *Dominion Bureau of Statistics*

On February 16, 1971, the Commissioner initiated a study of DBS with the purpose of determining the extent to which it provided services to the public in both official languages.

The Commissioner decided to focus attention on the Statistics Use and Information Services, which include the Information and Canada Year Book Divisions, on the Census Division of the Socio-Economic Statistics Branch, and on the publications programme of DBS. All major aspects of service to the public by these elements of DBS were to come under scrutiny.

During the period under review, the Commissioner's officers had finished most of the field work with full cooperation from DBS.

9. *Department of National Defence—Canadian Forces Base, Uplands, Ottawa*

A study of visual bilingualism and other aspects of the language of service provided by the Department of National Defence was initiated by the Commissioner on February 18, 1971. The Canadian Forces Base at Uplands, being close at hand and located in the National Capital Region, was chosen to be the object of a first-stage study.

During the period 23-26 March, 1971, this Office conducted an examination of the visual and, to a lesser degree, the non-visual aspects of bilingual services provided by certain organizational elements of CFB Uplands. The survey team interviewed approximately 20 officers and visited locations within the Base where services to the public were being provided.

During the period under review, the Commissioner's officers had completed the actual research work for this study, and had begun to analyze findings.

10. *Department of Public Works—Signs, National Capital Region*

A study of the external signs created and installed by this institution had begun on March 9, 1971. The purpose of this study was to determine whether or not the signs met the requirements of Sections 2 and 9 (1) of the Official Languages Act.

During the period under review the Office had completed planning activities and had begun field work.

11. Manpower and Immigration—Montreal Region

A study was launched March 15, 1971, on the bilingual aspects of the Department of Manpower and Immigration's offices in the Montreal area. The purpose of the study was to determine the extent of bilingualism in both the visual aspects of those offices and the services offered the public.

Initial discussion of an exploratory nature took place with senior department officials as a prelude to field work.

The results and recommendations arising from uncompleted studies (7 to 11) will appear in the report covering the Office's activities for the fiscal year 1971-72. The same report will include observations and comments on the way in which agencies mentioned in studies 1 to 6 have followed these recommendations.

Chapter V

REFLECTIONS ON A YEAR OF APPRENTICESHIP

When the Official Languages Act came into force bilingualism in Canada entered a new stage of development. Passage of the Act answered some fundamental questions; but implementing any statute presents problems and this Act is no exception. While some of these problems may resolve themselves with time, it may be worthwhile to share with Parliament certain aspects of the Commissioner's brief experience and to make some recommendations for the future.

Section 34 of the Act provides that the Commissioner may include in his Annual Report any recommendations for changes in the Act that he deems necessary or desirable "in order that effect may be given to this Act according to its spirit and intent". Two of the recommendations in this chapter concern amendments to the Act; the others, corollaries of this right to comment and the Commissioner's general duty under Section 25, touch on the administrative machinery set up to implement the Government's bilingualism programme.

A. . Legalities and Illegalities

In the first year the Commissioner discovered two possible difficulties in the Act which Parliament, at its convenience, may care to consider.

1. Production of documents

Near the end of the past fiscal year there arose a disagreement between the Commissioner and the Department of Justice over the interpretation of the powers accorded to him under Section 30 of the

Official Languages Act, which stipulates that the Commissioner is empowered

. . . to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath, and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of any matter within his authority under this Act, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

A certain department, when asked to furnish copies of documents required in the course of an investigation, demurred, and the documents have not been produced to date. Legal counsel advised the Commissioner that he could order production of the documents unless the Minister concerned objected on the grounds that their production would be prejudicial to the public interest. Such an objection might seem anomalous given Section 28 (1)'s requirement that "every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private". And indeed the Minister did not object, but showed a positive attitude while the Commissioner pursued the matter with departmental officials.

The departmental officials concerned sought advice from the Department of Justice, which was of the opinion that the Commissioner would be obliged to summon a departmental official to appear and produce the documents before they could be surrendered. A strict interpretation of the section might support this view, but its strict application would involve unnecessary and unseemly inconvenience to the official subpoenaed and might cause a malaise in Government agencies as a whole concerning the climate in which bilingualism was progressing.

This matter is still under review. Even though certain documents could be highly useful to fulfilling his duty to conduct soundly-based investigations, the Commissioner is reluctant to invoke the authority accorded him under Section 30 of the Act because, unless refusal of documents reflected deliberate obstructionism, to do so would be inconsistent with his administrative philosophy. It is clear, however, that after exhausting all reasonable patience and means of persuasion, the Commissioner must do his duty and formally invoke Section 30. In this event, it would be preferable that the Commissioner's statutory powers be more clearly defined, and that the disagreement with the Department of Justice be settled unambiguously.

It is therefore recommended that paragraph (a) of Section 30 of the Official Languages Act be amended to read as follows:

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath, and to *compel the production of* such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of any

matter within his authority under this Act, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

By the addition of these italicized words to the section, the Commissioner would be plainly empowered to obtain production of documents without summoning a department head or a public servant to appear before him with the documents. This amendment would not add to the Commissioner's powers, but would serve as a useful clarification in the interest of applying the law more flexibly.

2. *Privilege*

Parliament has granted the Commissioner a high degree of independence and investigative authority. The Official Languages Act underlines the Commissioner's independence vis-à-vis the Government by providing for a mandate of seven years, with his appointment and removal subject to the approval of both Houses of Parliament. In addition, as an officer of Parliament the Commissioner reports directly to this body through the Speakers of both Houses, rather than through a minister of the Crown.

This independent status is not dissimilar to that enjoyed by most ombudsmen in Canada and elsewhere. Behind it lies the principle of ensuring that the Commissioner will be able to exercise his duties impartially and without undue interference.

In keeping with the necessity of guaranteeing independent action, many statutes concerning officials of this type afford protection against civil suit in matters arising out of the performance of their duties, and in particular out of statements and reports which these officials are required to make from time to time. In addition to its protective aspects, such legislation provides an extra constraint, by drawing a clearer line of *ultra vires*, against the ombudsman's assuming jurisdiction outside the forum which the legislature intended.

The Official Languages Act does not contain such a provision relating to the Commissioner, and it would appear that his position at common law is uncertain. In the Commissioner's opinion this area requires clarification and, to this end, he recommends that the Official Languages Act be amended by adding, immediately after Section 30, the following section which, in substance, follows closely the terms protecting the independence of the New Zealand, Alberta, New Brunswick and Manitoba ombudsmen and the public protector of Quebec:

30 A. (1) No proceedings lie against the Commissioner or against any person holding an office or appointment under the Commissioner for anything he may do or report or say in the course of

the exercise or intended exercise of his functions under this Act, unless it is shown that he acted in bad faith.

(2) Neither the Commissioner nor any person holding an office or appointment under the Commissioner shall be called upon to give evidence in any court or in any proceedings of a judicial nature in respect of anything coming to his knowledge in the exercise of his functions under this Act.

(3) Anything said or any information or any document, paper or thing produced by any person in the course of any investigation by or proceedings before the Commissioner or any person holding an office or appointment under the Commissioner is privileged in the same manner as if the investigation or proceedings were proceedings in a superior court of record.

B. The Administrative Universe of Bilingualism

In the course of their work, the Commissioner and his colleagues have occasion to observe almost every facet of the federal administration's efforts to promote linguistic reform. Even if the Commissioner's documents do not seem to be privileged, his Office's position is highly privileged in the sense that each day it scrutinizes the federal bilingual universe virtually from within, even while remaining constitutionally on the outside. Strictly speaking, some of the areas now to be commented on may lie beyond the Commissioner's jurisdiction. Nevertheless, as Parliament's designated observer of this bilingual universe, the Commissioner considers it logical in his Annual Report to go beyond a mere accounting of case studies to encompass a broader, if partly impressionistic, perspective of the Government and its associated agencies.

This notion of a general summing up rests on the fundamental democratic principle of Parliament's supremacy: the idea that the legislative branch (of which the Commissioner is an instrument) ultimately has the right to oversee every action of the executive. The following comments are offered with no Olympian pretensions. They are presented simply in the hope of helping busy Parliamentarians to focus on a few areas the Commissioner thinks of special concern within the complex, not to say bewildering, array of federal agencies and activities dealing with official bilingualism.

1. Getting it together (or the rival allies)

The first and enduring impression one forms on observing the administrative mechanisms charged with translating the Government's

bilingualism policy into reality is the inadequacy of coordination among the main responsible agencies. Even though committees exist with the apparent aim of exchanging views and avoiding overlapping, one discerns in the results of these efforts a certain disjointedness.

Plainly, the heart of the matter is leadership. A Cabinet decision of July 31, 1969, assigned to the Department of the Secretary of State the job of helping other Government agencies, and coordinating their efforts, to implement rapidly and efficiently the Official Languages Act throughout the federal administration. However, this Department was never really given the powers or means to carry out this task. Although the Department's formal responsibility for bilingualism often made it a convenient target for critics, in fairness one must note that overall jurisdiction for bilingualism programmes was split, and shared with other major authorities—the Treasury Board, the Privy Council Office and the Public Service Commission. Indeed, at the level of application, authority was further apportioned among the host of State agencies covered by the Act.

From this divided authority arose two further disintegrating factors. First, there grew an alienation between those conceptualizing policy and those applying it: executants, rather too often, were left to inspired improvisation. Second, among the interested public servants themselves, compartmentalization sometimes came close to resembling rivalry, a feeling which seemed courteously extended to still another overseeing agent, the Commissioner of Official Languages, when he entered the scene. Needless to say, such a dispersal of effort among agencies, all of which with good reasons and good intentions were trying to advance the same general cause of bilingualism, exacted a price in diverted imagination.

In the spring of 1971, the Government appeared to be in the process of transferring the central coordinating role, as regards the Public Service, from the Department of the Secretary of State to the Treasury Board. Even though this move cannot, and should not, diminish the independent role of the Public Service Commission, it seems a logical and strengthening step because it will place policy-making, management and budgetary control of much of the bilingualism programme under the same authority. At present, the heavily unilingual anglophone personnel structure of the Treasury Board may cast some doubt on the aptness of such a move; but presumably the Board will find ways of redressing this imbalance to ensure, through the chemistry of representative bureaucracy, realistic decisions.

But this shift in responsibilities will still leave a damaging incoherence in at least two other areas: those of bilingualism advisers or "coordinators", and public information.

a) *Bilingualism coordinators*

Bilingualism coordinators in many Government agencies exert only a modest influence on their agency's bilingual policies. This appears due to four factors. First, most coordinators are assigned relatively low ranks, well below the top echelons in their agency. In some cases, the coordinator is virtually ignored, and relegated to an administrative backwater. In a few cases, he does enjoy direct influence on his agency's policymakers. But in most cases, these devoted public servants operate in a twilight world of illusory authority, where their recommendations pass through so many intermediaries that, if they reach the agency head at all, their impact is substantially weakened or unreasonably delayed. The position of coordinator, if incumbents are to do a job befitting the high priority the Government officially places on bilingualism, needs a status allowing direct access to the Deputy Minister or his equivalent.

A second disadvantage has been the absence of clear common directives and authority. To fill the leadership gap by themselves, the coordinators organized their own association, and this seems a very useful instrument for exchanging experience. However, a forum for specialized debate is no substitute for lucidly directed power. Perhaps an effective way to give coordinators this leverage, as well as easier access to their agency heads, would be to remove the coordinators completely from the hierarchy of the agency itself, and to make them, within each agency, resident officers of the Treasury Board. Thus the Board could also fuse together decision-making and execution to a degree impossible at present.

A third factor concerns training and long-term career opportunities for coordinators. At present, new coordinators begin their work virtually without briefing on the goals, responsibilities and methods of their task. Even with informal advice from existing coordinators in other departments, freshly recruited coordinators sometimes face months of frustrating, hit-and-miss apprenticeship. Then, once they have mapped out a personal *modus operandi*, they find no established career pattern offering built-in promotions; in sum, coordinators now occupy a dead-end job. The Treasury Board, if it is truly to direct and strengthen the coordinators' work, ought to plan with the Public Service Commission to meet these two needs as a matter of priority.

A fourth question, a misunderstanding, arises from the very high percentage of bilingualism coordinators whose first language is French: roughly 75%. This trend no doubt reflects a natural interest and competence; unfortunately, it perpetuates the myth that "bilingualism is only the business of the French" and that coordinators are merely "preaching for their own parish". Common sense suggests that the

Public Service Commission try, even harder than it already has, to attract a greater number of qualified bilingual anglophones for such jobs.

b) Public information

A sector at least as important and still more dangerously neglected is that of information. Hardly a day passes without citizens—in particular, federal employees and even some elected representatives—publicly revealing that the concept of institutional bilingualism remains misunderstood, or that certain of its real or imagined repercussions will cause hardship or threaten careers. It is painfully ironic that, some two years after its passage, an Act designed to promote linguistic justice should be viewed by so many as a possible instrument of linguistic discrimination—even though it is more often than not Government or Public Service Commission policies well predating the Act which are in question.

Such reactions are no doubt to some extent normal in a reform of the Act's magnitude. And there still remains, it is clear, a great majority of citizens who are well-disposed toward official bilingualism. With at least latent goodwill, they seem willing to support any reasonable application of the principle of linguistic equality if only public authorities would explain frankly and meaningfully the practical impact of their policies.

The Federal Government which, not without courage, took the initiative of facing the bilingual challenge, and particularly the Department of the Secretary of State which has held the main responsibility for publicizing the Government's policies, have plainly not displayed enough boldness or imagination in meeting this need. Neither has the Public Service Commission, nor, since we are bestowing laurels, the Commissioner of Official Languages.

Probably the best information is fair and visible reform itself. But there is surely further scope for coordinated action by several of the agencies now engaged in implementing the Act to set forth their respective duties and the new rights and opportunities opened to Canadians under the Act. The Commissioner, for his part, would be glad, while keeping his status fully independent from the Government, to cooperate with the Treasury Board, the Department of the Secretary of State, the Public Service Commission, and any other interested agencies, in supplying publicity materials to a special information centre on bilingualism which these agencies might wish to form, perhaps under the aegis of Information Canada. Such a center, if equipped with all pertinent facts and a small, well-informed staff, might greatly simplify

the problems of both public and parliamentarians in giving clear, rapid answers to questions that now get lost in a jungle of obscure and apparently overlapping jurisdictions.

2. Bilingual districts: guarantees or ghettos?

Clear information is even more urgently needed because the Government may proclaim during the year 1971-72 a certain number of bilingual districts, as foreseen by the Act. This proclamation will automatically broaden the Commissioner's mandate in accordance with Section 9 (1) of the Act, and may affect, in differing degrees, several Canadian provinces. It will also impose new duties on all Government agencies dealing in these areas.

It is worth noting that creation of these districts will in no way diminish the Commissioner's duty to assist official-language minorities anywhere in Canada where the demand for service is "significant" and to the extent such service is "feasible". This duty is made clear in Section 9 (2) of the Act, and the Commissioner intends to fulfil it with a generous outlook. In sum, the bilingual districts will confirm the Commissioner's right to intervene in many specific areas; but they will not prevent him from using his prerogative to protect the status of the two official languages in serving the public everywhere in Canada. Nor will they change his duty to ensure everywhere in Canada, under Section 38, that "nothing in this Act shall be construed as derogating from or diminishing in any way any legal or customary rights or privileges acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Act with respect to any language that is not an official language". Bilingual districts, in the Commissioner's view, should not become privileged ghettos, but essentially the homes of a much wider territorial guarantee—a guarantee to be defined with common sense and imagination.

3. French as a language of work

Although Section 2 of the Act—which underlies federal employees' right to work in the official language of their choice—is not limited geographically, the proclamation of bilingual districts will put this right into sharper focus. No doubt this right, as outlined on March 9, 1971, by the President of the Treasury Board, is being recognized in a growing number of federal agencies; but others have not yet clearly confirmed it and the Treasury Board should press them to do so.

The Commissioner, for his part, takes this right for granted and recognizes that it carries special interest for French-speaking federal

employees in Ottawa and for roughly 75,000 federal employees in Quebec. The principle of freely choosing one's language of work, as guaranteed by Section 2, must be upheld vigorously if linguistic justice is to take on its full meaning within the federal administration. In such a reform, of course, one must take into account the growing, but still inadequate, ability of English-speaking public servants to understand French—especially by insisting that Government agencies offer them courses in this language. But this factor must not serve as a pretext to delay unduly the effective guarantee of the right to work in French within federal agencies. On this point of common sense and law—the principle of equality of both languages for work—the Commissioner intends to fulfil Parliament's intention. Everything will not change overnight. But the road is marked out, and the Commissioner will encourage Government institutions, in concert with their employees' staff associations, to follow it with all deliberate speed.

During 1971-72, the Government will designate, as announced, a number of French-language units within a variety of departments. This experiment deserves sympathetic consideration. In practical terms, it may prove one of the essential ways of making the federal work milieu a true home for French-speaking public servants, and of enabling these persons to use their talents more effectively in the service of the State. Incidentally, these units may offer the most feasible method of helping newly-bilingual English-speaking public servants to retain the fluency in French they have acquired at considerable effort and cost in the Public Service Commission's language schools—though it would be wrong to view this advantage as the units' main justification. In establishing these units, the Government might usefully study the valuable fund of experience of certain large private and State agencies in Quebec, for example, Alcan and Hydro-Québec.

4. Bilingualism and the English-speaking public servant

If dialogue and trust are needed to help French-speaking public servants develop their potential, these qualities are required no less to help their English-speaking colleagues adapt to linguistic reform. Perhaps it is inevitable that in Ottawa, particularly, the climate surrounding bilingualism should be far from serene: after all, in this administrative capital, bilingualism is no distant matter of theory, it concerns jobs and careers right now. But by working in at least informal harmony, Members of Parliament (from Ottawa and elsewhere), staff associations, the Public Service Commission, the Secretary of State's Department, the Treasury Board and the Commissioner of Official Languages ought to be able to relieve a good deal of the anxiety raised, very often needlessly, by decisions and even rumours on this subject.

No doubt the cooperative information centre on bilingualism suggested above could dispel many misapprehensions. A few clear and simple pamphlets, prepared in consultation with staff associations and interested Members of Parliament, as well as with the aforementioned agencies, could do much to allay unnecessary fears and to stress the new cultural and professional opportunities the bilingualism programme offers public servants. The centre could distribute these on a large scale, and offer a well-informed telephone service to guide public servants on specific details.

A second problem is the designation of bilingual jobs. Plainly, departmental authorities redesignating posts as bilingual under the general surveillance of the Public Service Commission could win wider acceptance for their decisions if, whenever possible, they announced redesignation at least six months in advance of each competition in order to allow all legitimate aspirants a reasonable opportunity to make a serious start at suitable language training. Indeed, hiring authorities could probably in many cases make the reasonableness of bilingualism more obvious by accepting for such redesignated bilingual posts any candidate willing to make a firm commitment to meet a specific level of bilingual competence within a year or 18 months of assuming the post.

It would also make sense, in such cases, to match the degree of skill required in the second language more flexibly with the precise demands of each job. In cooperation with the PSC Language Bureau (the Government language school) terminologists from the Secretary of State's Translation Bureau, working with their colleagues in Quebec's Office de la langue française and the computerized word banks at the Universities of Laval and Montreal, could be asked to devise highly utilitarian vocabularies or lexicons for hundreds of job categories. A meteorologist or manpower specialist, for example, could thus become "functionally bilingual" much more quickly, and eventually with greater enthusiasm, if given a standard to attain which related directly to his work. Such lexicons could also, by simplifying the content and methods of language training, save money on accelerated courses and reduce high drop-out rates caused, apparently, by lengthy and partly ill-adapted courses: according to the Public Service Commission, 30% of more than 22,000 students withdrew from training since 1964, and only 2,000 successfully reached the end of level 3, the top level being 4.

Commendably, the Commission has recognized the difficulties of operating such a massive programme, and is now engaged in reviewing many of its procedures. The Commission's own research and evaluation work offers hope that many earlier problems can soon be overcome, including those of meaningful testing, choosing candidates with prom-

ising career potential, and retention of acquired language skills. In resulting reforms, one hopes the Commission, backed by a more generous language-leave policy supported by all departments, will find ways of gearing its teaching more realistically and flexibly to the actual work needs of each candidate.

Finally, the Commissioner would like to do more to assist and reassure English-speaking public servants, as well as their French-speaking colleagues, in opening his Office as an exceptional and specialized service in certain personnel problems involving linguistic factors. Under the terms set out in describing his mandate in Chapter I, the Commissioner is obliged to insist that all hiring and promotion procedures take "due account" of the "purposes and provisions" of the Official Languages Act which, by its whole nature, guarantees equal treatment for English and French languages. He particularly invites staff associations, Members of Parliament and individual federal employees to consider this recourse when existing mechanisms of appeal have been exhausted or seem unsuitable, and when there is a fear that the purposes and provisions of the Official Languages Act have been ignored. A simple rule-of-thumb in considering such recourse would be a positive answer to the question: have the procedures and appeal mechanisms already used, or vitiated by concern over possible reprisal, violated the statutory equal status, rights or privileges of either the English or French language?

5. *Money and the pace of reform*

Although the Commissioner's most important recommendations affect vital if intangible civil rights, some recommendations resulting from special studies or investigation of complaints require agencies to consider substantial and unforeseen expenditures. This is especially the case when agencies are urged to change large numbers of signs and forms, or set up specialized, accelerated language courses. If agencies agree to follow the recommendations, often their current-year budget does not allow them to act within the deadlines the Commissioner proposes. In such cases, the Commissioner does not believe that agencies should be expected to transfer funds from normal operating budgets to meet these recommendations, particularly if such a transfer risks diminishing some other useful service to the public. The onus to pay, in the Commissioner's view, is on the Government as a whole, which has announced bilingualism as one of its highest priorities. Consequently, in order that agencies conform with Parliament's linguistic intentions, as interpreted within reason by the Commissioner, it seems logical that the Treasury Board should allow such agencies rapid access to its general Contingency Fund on the Commissioner's recommenda-

tion. One can always say "wait till next year"; but if the Government wishes agencies to take its bilingualism priority at face value, it may judge it preferable to support a pace of reform worthy of this priority.

6. *Toward deeper solutions*

The Commissioner and his colleagues fully realize that their work, while valid, does not change the basic facts of Canada's linguistic question. Obviously, the only fundamental and lasting solutions can come from a recognition, by Canadians as a whole, of the equal dignity and value of their two main language communities.

The seeds of this recognition must of course be sown at every level, but most of all in the schools for today's children, whose education remains in the hands of the provinces. Already the federal and provincial governments, as well as private groups, have initiated worthwhile means of helping the youth of each language community to know the other. However, objectively, before the magnitude and urgency of the problem, one has to note that deeper-reaching means must be tried to foster among Canadians the dialogue which, in the years ahead, will prove indispensable, whatever constitutional developments our electorate and statesmen may decide on.

Among these means Canadians must plainly find ways both of massively increasing youth exchanges and of making teaching of second languages more realistic: in too many parts of Canada, second-language teaching, by its often rote-learned irrelevance to the facts of Canadian life, has dulled rather than refined the instruments of dialogue. The Commissioner urges governments at all levels to evaluate in particular the possibilities of what might be termed an "interprovincial linguistic volunteer corps". Such a movement might perhaps properly be initiated by the Canadian Council of Ministers of Education, but if necessary could claim financial support, for travel costs, from the Federal Government. In short, this plan would offer scholarships to several thousand university and junior college students or young graduates each year, allowing them to study a year at a university or college in another province, in exchange for six or seven hours a week of teaching conversation and pronunciation in their own language in a local secondary school. This idea is not new, and is not a cure-all. It has been used for decades in Europe with excellent results and even, on a very small scale in recent years, in Canada between Ontario and Quebec. Its simple purpose is to engage our youth in spontaneous discussion, allowing the thrust of ideas to develop a natural linguistic capacity.

This is only one of the many programmes on which federal and provincial authorities could cooperate to make the notions of mutual respect and dialogue a Canadian reality. These principles need not represent a pious slogan of misleading "goodwill" rooted essentially in benign ignorance.

At the risk of leaving the false impression that he considers his function a kind of futile replastering job, the Commissioner recognizes that his part, and most parts, of the federal bilingual universe are really of secondary importance when compared with the benefits which can result from solutions attacking, during childhood and youth, the root of the problem: intercultural misunderstanding (with the mutual denial of dignity which that implies) and involuntary unilingualism.

In conclusion, he invites all our public men to rethink within this simple human perspective the real challenges of our still imperfectly bilingual country.

APPENDICES

Appendix I

EXCERPTS FROM THE FINAL REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM

The position of Commissioner of Official Languages was established by the Official Languages Act. The principles governing the Act and the appointment of the Commissioner were inspired by the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

This Royal Commission was established in July 1963, by the Government of Prime Minister Lester B. Pearson. Its mandate was

. . . to inquire into and report upon the existing state of bilingualism and biculturalism in Canada and to recommend what steps should be taken to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races, taking into account the contribution made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada . . .

In February 1965, the Commission published a preliminary report in which it recounted its cross-country travels and concluded that Canada, without being fully conscious of the fact, was passing through "the greatest crisis in its history". Two years later, the first book of the Commission's final report was published. By March 31, 1971, when the Commission terminated, it had issued six books, which, together, composed its final report.

It was Book I, entitled "The Official Languages", which recommended the passage of a federal Official Languages Act and the appointment of a Commissioner of Official Languages. To clarify further the historical context of the Official Languages Act and of the Commissioner's post, quotations from the relevant passages in Book I are included below.

C. Federal Official Languages Act

426. Our proposals for the establishment of bilingual districts do not, in themselves, necessitate any amendment to the B.N.A. Act.

The federal and provincial legislatures actually have all the necessary powers to implement these recommendations without resorting to constitutional change. In fact the creation of bilingual districts will be the responsibility of both provincial and federal authorities.

427. However, we feel that the federal government's duty is not only to initiate but also to show leadership in establishing bilingual districts, because the federal government is the only institution common to all Canadians.

428. Federal action should first be concerned with providing a wider legal basis for Canada's two official languages. Even though it is in fact necessary to revise section 133 of the B.N.A. Act along the lines we have suggested, we believe that the federal government must legislate at once on language matters in order to give French and English equal status within its own jurisdiction; and must help create the necessary institutions and mechanisms to ensure the establishment and effective operation of a number of officially bilingual districts.

429. The keystone of any general programme of bilingualism in Canada should be a federal "Official Languages Act", the main aims of which will be:

- a) to ensure that Canadian citizens can deal with federal administrative and judicial bodies in the two official languages;
- b) to provide for the appointment of a high state official, independent of the government, with responsibility for inquiring into and reporting upon the implementation of the federal Official Languages Act;
- c) to give the Governor in Council the necessary authority for negotiating with the provincial and local authorities involved—in the latter case with the consent of the province concerned—to widen the opportunities for Canadian citizens to deal with the branches of government in both official languages.

430. Moreover, every officially bilingual province and, ideally, every province which sets up bilingual districts or helps to establish them within its borders, should pass a provincial Official Languages Act. Later we shall describe the nature and objectives of such legislation which, like its federal counterpart, will define the rights of the citizens of the province with respect to the official languages.

431. The Official Languages Act should state certain basic principles concerning the rights and privileges of Canadians with respect to the use of French and English at the federal level. It will establish the right of every Canadian citizen to deal with the central offices of the federal administration—and with their branches in any bilingual region or district—in the official language of his choice, and to receive an answer in that language. It should also define the right of any person prosecuted for a criminal offence to have not only the services of

counsel—provided for in the Bill of Rights—but also, at his choice, with respect to the official languages, the services of an interpreter—a privilege now granted at the discretion of the court. It should also stipulate that all agreements or international treaties concluded by Canada must appear in an English and in a French version, both of which must be approved and signed by Canada and the other contracting party. In other respects, there should be more specific provisions governing the use of French and English in the federal Public Service.

432. As far as the legislative function of the Canadian Parliament is concerned, the federal Official Languages Act should provide, in particular:

- a) that on promulgation of any order or regulation of public concern by the Governor in Council, a minister, a Crown corporation, or other agency, that order or regulation shall be published simultaneously in English and French in the *Canada Gazette*;
- b) that all councils, commissions, or conferences which are entirely or partially federal in character, must make their publications available simultaneously in English and French;
- c) that any resident of a bilingual district shall be able to obtain on request an official translation of any ordinance, notice, or regulation concerning that district from one of the regional or local offices of the government situated within that district;
- d) that the *Revised Statutes of Canada* and the annual statutes shall be published with parallel French and English versions of the laws appearing on each page, or on facing pages.

433. To establish the right and duty of the Governor in Council to encourage provincial and municipal authorities to co-operate in establishing and satisfactorily administering bilingual districts, the federal Official Languages Act should further provide:

- a) that the Governor in Council may make an agreement with any province wishing to recognize French and English officially within its own administrative and judicial services, so as to share equitably with the province the additional costs involved;
- b) that, with the consent of the province concerned, the Governor in Council may make an agreement with any local authority where an official-language group constitutes an important minority, for the purpose of sharing with that authority the cost of establishing and maintaining services which will provide recognition of the language of the minority group.

434. This law should also authorize the Governor in Council, while maintaining continuous liaison with the officer of state responsible for

matters affecting the official languages, to establish, in co-operation with one or several provinces, a number of bilingual districts; and to ensure that their language régimes are properly administered at the federal level. The Official Languages Act should also empower the Governor in Council to appoint an officer of state for language matters, who might be styled the "Commissioner of Official Languages."

435. The Commissioner of Official Languages in Canada should play a dual role. In the first place, he will be the active conscience—actually the protector—of the Canadian public where the official languages are concerned. His duty will be to examine particular cases in which the federal authorities have failed to respect the rights and the privileges of individuals or groups of Canadians. The Commissioner will in a sense play the role of a federal "linguistic ombudsman" by receiving and bringing to light the grievance of any residents concerning the official languages. The extent to which he will be concerned with the application of subsection 5 of the proposed new section 133 will be discussed in another Book.

436. The Commissioner of Official Languages will also offer criticism of the manner in which the federal Official Languages Act is implemented. He will have to scrutinize the linguistic aspects of the acts of the federal government and its representatives in their relations with the public in all parts of the country, and especially in the federal capital and in the bilingual districts. Since he will have to report annually, the Commissioner will, in matters of language, function at the federal level as the Auditor General functions respecting government expenditures and property.

437. Besides being the protector of the Canadian public and the critic of the federal government in matters respecting the official languages, the Commissioner of Official Languages could also act provisionally as an adviser to the Governor in Council until the first group of bilingual districts has been established.

438. We envisage the powers and duties of the Commissioner of Official Languages, as we have conceived his role, to be mainly of two kinds. He should have wide powers of inquiry, including the power to obtain copies of letters, reports, files, and other documents deemed necessary to his scrutiny of the application of the federal Official Languages Act by the federal government. He should also be able to question under oath any federal public servant whose testimony might be useful to him in his role of critic in matters pertaining to the official languages. In other respects, he should be able to receive and, if necessary, make public any complaint from citizens or groups of citizens concerning the use of Canada's two official languages. He should,

for this purpose, enjoy wide discretionary powers within the federal jurisdiction. It goes without saying that the Commissioner should have a sizable staff at his disposal.

439. As we mentioned above, the Commissioner of Official Languages would be appointed by the Governor in Council in accordance with the provisions of the federal Official Languages Act. His appointment might be for seven years, renewable until retirement age. This would allow him the fullest freedom from federal government interference, and would thus give him the necessary authority to carry out his duties. During his term of office the Commissioner could be dismissed only on petition of both Houses of Parliament. He should, in fact, be accountable directly to Parliament and not to the Governor in Council. He should be able to inform Parliament, at least annually, of the result of his scrutiny and of his recommendations concerning the application of the federal Official Languages Act. He would have high moral authority through his influence on the Canadian public and the government and Parliament of Canada, and could well become one of Canada's most effective instruments making for equality of the two official languages. The practical effect of establishing the new officially bilingual regions or districts in Canada would depend on the Commissioner's initiative and the scope of the federal and provincial laws respecting the official languages. To sum up, **we recommend: a) that the federal Parliament adopt a federal Official Languages Act; b) that the Governor in Council appoint a Commissioner of Official Languages charged with ensuring respect for the status of French and English in Canada.**

Appendix II

17-18 ELIZABETH II

CHAPTER 54

An Act respecting the status of the official languages of Canada

(Assented to 9th July, 1969)

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Official Languages Act*.

DECLARATION OF STATUS OF LANGUAGES

2. The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada.

STATUTORY AND OTHER INSTRUMENTS

3. Subject to this Act, all instruments in writing directed to or intended for the notice of the public, purporting to be made or issued by or under the authority of the Parliament or Government of Canada or any judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada, shall be promulgated in both official languages.

4. All rules, orders, regulations, by-laws and proclamations that are required by or under the authority of any Act of the Parliament of Canada to be published in the official gazette of Canada shall be made or issued in both official languages and shall be published accordingly in both official languages, except that where the authority by which any such rule, order, regulation, by-law or proclamation

is to be made or issued is of the opinion that its making or issue is urgent and that to make or issue it in both official languages would occasion a delay prejudicial to the public interest, the rule, order, regulation, by-law or proclamation shall be made or issued in the first instance in its version in one of the official languages and thereafter, within the time limited for the transmission of copies thereof or its publication as required by law, in its version in the other, each such version to be effective from the time the first is effective.

5. (1) All final decisions, orders and judgments, including any reasons given therefor, issued by any judicial or quasi-judicial body established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada shall be issued in both official languages where the decision, order or judgment determines a question of law of general public interest or importance or where the proceedings leading to its issue were conducted in whole or in part in both official languages.

(2) Where any final decision, order or judgment issued by a body described in subsection (1) is not required by that subsection to be issued in both official languages, or where a body described in that subsection by which any final decision, order or judgment including any reasons given therefor is to be issued is of the opinion that to issue it in both official languages would occasion a delay prejudicial to the public interest or resulting in

injustice or hardship to any party to the proceedings leading to its issue, the decision, order or judgment including any reasons given therefor shall be issued in the first instance in its version in one of the official languages and thereafter, within such time as is reasonable in the circumstances, in its version in the other, each such version to be effective from the time the first is effective.

(3) Nothing in subsection (1) or (2) shall be construed as prohibiting the oral rendition or delivery, in one only of the official languages, of any decision, order or judgment or any reasons given therefor.

(4) All rules, orders and regulations governing the practice or procedure in any proceedings before a body described in subsection (1) shall be made in both official languages but where the body by which any such instrument is to be made is satisfied that its making in both official languages would occasion a delay resulting in injustice or hardship to any person or class of persons, the instrument shall be made in the first instance in its version in one of the official languages and thereafter as soon as possible in its version in the other, each such version to be effective from the time the first is effective.

6. Without limiting or restricting the operation of any law of Canada relating to the conviction of a person for an offence consisting of a contravention of a rule, order, regulation, by-law or proclamation that at the time of the alleged contravention was not published in the official gazette of Canada in both official languages, no instrument described in section 4 or 5 is invalid by reason only that it was not made or issued in compliance with those sections, unless in the case of any instrument described in section 4 it is established by the person asserting its invalidity that the non-compliance was due to bad faith on the part of the authority by which the instrument was made or issued.

7. Where, by or under the authority of the Parliament or Government of Canada or any judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada, any notice, advertisement or other matter is to be printed in a publication for the information primarily

of members of the public resident in the National Capital Region or a federal bilingual district established under this Act, the matter shall, wherever possible in publications in general circulation within that Region or district, be printed in one of the official languages in at least one such publication appearing wholly or mainly in that language and in the other official language in at least one such publication appearing wholly or mainly in that other language, and shall be given as nearly as reasonably may be equal prominence in each such publication.

CONSTRUCTION OF VERSIONS OF ENACTMENTS

8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.

(2) In applying subsection (1) to the construction of an enactment,

(a) where it is alleged or appears that the two versions of the enactment differ in their meaning, regard shall be had to both its versions so that, subject to paragraph (c), the like effect is given to the enactment in every part of Canada in which the enactment is intended to apply, unless a contrary intent is explicitly or implicitly evident;

(b) subject to paragraph (c), where in the enactment there is a reference to a concept, matter or thing the reference shall, in its expression in each version of the enactment, be construed as a reference to the concept, matter or thing to which in its expression in both versions of the enactment the reference is apt;

(c) where a concept, matter or thing in its expression in one version of the enactment is incompatible with the legal system or institutions of a part of Canada in which the enactment is intended to apply but in its expression in the other version of the enactment is compatible therewith, a reference in the enactment to the concept, matter or thing shall, as the enactment applies to that part of Canada, be construed as a reference to the concept, matter or thing in its expression in that version of the enactment that is compatible therewith; and

(d) if the two versions of the enactment differ in a manner not coming within

paragraph (c), preference shall be given to the version thereof that, according to the true spirit, intent and meaning of the enactment, best ensures the attainment of its objects.

DUTIES OF DEPARTMENTS, ETC. IN RELATION TO OFFICIAL LANGUAGES

9. (1) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has the duty to ensure that within the National Capital Region, at the place of its head or central office in Canada if outside the National Capital Region, and at each of its principal offices in a federal bilingual district established under this Act, members of the public can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

(2) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has, in addition to but without derogating from the duty imposed upon it by subsection (1), the duty to ensure, to the extent that it is feasible for it to do so that members of the public in locations other than those referred to in that subsection, where there is a significant demand therefor by such persons, can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

10. (1) Every department and agency of the Government of Canada and every Crown Corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has the duty to ensure that, at any office, location or facility in Canada or elsewhere at which any services to the travelling public are provided or made available by it, or by any other person pursuant to a contract for the provision of such services entered into by it or on its behalf after the coming into force of this Act, such services can be provided or made available in both official languages.

(2) Every department and agency described in subsection (1), and every Crown corporation described therein that is not expressly exempted by order of the Governor in Council from the application of

this subsection in respect of any services provided or made available by it, has the duty to ensure that any services to which subsection (1) does not apply that are provided or made available by it at any place elsewhere than in Canada can be so provided or made available in both official languages.

(3) Subsection (1) does not apply to require that services to the travelling public be provided or made available at any office, location or facility in both official languages if, at that office, location or facility, there is no significant demand for such services in both official languages by members of the travelling public or the demand therefor is so irregular as not to warrant the application of subsection (1) to that office, location or facility.

11. (1) Every judicial or quasi-judicial body established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has, in any proceedings brought or taken before it, and every court in Canada has, in exercising in any proceedings in a criminal matter any criminal jurisdiction conferred upon it by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada, the duty to ensure that any person giving evidence before it may be heard in the official language of his choice, and that in being so heard he will not be placed at a disadvantage by not being or being unable to be heard in the other official language.

(2) Every court of record established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has, in any proceedings conducted before it within the National Capital Region or a federal bilingual district established under this Act, the duty to ensure that, at the request of any party to the proceedings, facilities are made available for the simultaneous translation of the proceedings, including the evidence given and taken, from one official language into the other except where the court, after receiving and considering any such request, is satisfied that the party making it will not, if such facilities cannot conveniently be made available, be placed at a disadvantage by reason of their not being available or the court, after making every reasonable effort to obtain such facilities, is unable then to obtain them.

(3) In exercising in any proceedings in a criminal matter any criminal jurisdiction conferred upon it by or pursuant to an

Act of the Parliament of Canada, any court in Canada may in its discretion, at the request of the accused or any of them if there is more than one accused, and if it appears to the court that the proceedings can effectively be conducted and the evidence can effectively be given and taken wholly or mainly in one of the official languages as specified in the request, order that, subject to subsection (1), the proceedings be conducted and the evidence be given and taken in that language.

(4) Subsections (1) and (3) do not apply to any court in which, under and by virtue of section 133 of *The British North America Act, 1867*, either of the official languages may be used by any person, and subsection (3) does not apply to the courts of any province until such time as a discretion in those courts or in the judges thereof is provided for by law as to the language in which, for general purposes in that province, proceedings may be conducted in civil causes or matters.

(5) The Governor in Council, in the case of any judicial or quasi-judicial body established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada, and the Lieutenant Governor in Council of any province, in the case of any other court in that province, may make such rules governing the procedure in proceedings before such body or court, including rules respecting the giving of notice, as the Governor in Council or the Lieutenant-Governor in Council, as the case may be, deems necessary to enable such body or court to exercise or carry out any power or duty conferred or imposed upon it by this section.

FEDERAL BILINGUAL DISTRICTS

12. In accordance with and subject to the provisions of this Act and the terms of any agreement that may be entered into by the Governor in Council with the government of a province as described in section 15, the Governor in Council may from time to time by proclamation establish one or more federal bilingual districts (hereinafter in this Act called "bilingual districts") in a province, and alter the limits of any bilingual districts so established.

13. (1) A bilingual district established under this Act shall be an area delineated by reference to the boundaries of any or

all of the following, namely, a census district established pursuant to the *Statistics Act*, a local government or school district, or a federal or provincial electoral district or region.

(2) An area described in subsection (1) may be established as a bilingual district or be included in whole or in part within a bilingual district if

(a) both of the official languages are spoken as a mother tongue by persons residing in the area; and

(b) the number of persons who are in the linguistic minority in the area in respect of an official language spoken as a mother tongue is at least ten per cent of the total number of persons residing in the area.

(3) Notwithstanding subsection (2), where the number of persons in the linguistic minority in an area described in subsection (1) is less than the percentage required under subsection (2), the area may be established as a bilingual district if before the coming into force of this Act the services of departments and agencies of the Government of Canada were customarily made available to residents of the area in both official languages.

(4) No alteration of the limits of any bilingual district established under this Act shall be made unless such district would, if the proposed alteration of its limits were made, continue to comply with the requirements of this section respecting the establishment of bilingual districts under this Act.

(5) No proclamation establishing or altering the limits of any bilingual district shall be issued under this Act before such time as the Governor in Council has received from a Bilingual Districts Advisory Board appointed as described in section 14 a report setting out its findings and conclusions including its recommendations if any relating thereto and at least ninety days have elapsed from the day a copy of the report was laid before Parliament pursuant to section 17.

(6) A proclamation establishing or altering the limits of any bilingual district shall take effect in relation to any such district on such day, not later than twelve months after the issue of the proclamation, as may be fixed therein in relation to that district.

14. (1) As soon as possible following the completion of each decennial census, or, in the case of the decennial census taken in the year 1961, forthwith after the coming into force of this Act, the Dominion Statistician shall prepare and send to the Clerk of the Privy Council a return certified by him showing the population of each of the provinces and census districts in Canada, categorized according to the official languages spoken as a mother tongue by persons resident therein as ascertained by that census, and as soon as possible thereafter the Governor in Council shall, pursuant to Part I of the *Inquiries Act*, appoint not less than five and not more than ten persons, selected as nearly as may be as being representative of residents of the several provinces or principal regions of Canada, as commissioners to constitute a Bilingual Districts Advisory Board for the purpose of conducting an inquiry as described in section 15.

(2) One of the persons appointed as described in subsection (1) shall be designated in the instrument of appointment to act as chairman of the Board.

(3) Forthwith upon the appointment of a Bilingual Districts Advisory Board, the Clerk of the Privy Council shall send a copy of the return referred to in subsection (1) to the chairman of the Board.

15. (1) Upon receipt by the chairman of a Bilingual Districts Advisory Board of the copy of the return referred to in subsection (3) of section 14, the Board shall, with all due despatch, conduct an inquiry into and concerning the areas of Canada in which one of the official languages is spoken as a mother tongue by persons who are in the linguistic minority in those areas in respect of an official language, and after holding such public hearings, if any, as it considers necessary and after consultation with the government of each of the provinces in which any such areas are located, prepare and submit to the Governor in Council a report setting out its findings and conclusions including its recommendations if any concerning the establishment of bilingual districts or the alteration of the limits of any existing bilingual districts in accordance with the provisions of this Act.

(2) In addition to its duties and powers under the *Inquiries Act* in respect of an inquiry as described in this section, a Bilingual Districts Advisory Board may

be charged by the Governor in Council with the negotiation, on behalf of the Governor in Council, of a draft agreement with the government of a province for the purpose of ensuring that, to the greatest practical extent, the limits of any area that may be established as a bilingual district under this Act will be contemporaneous with any area similarly established or to be established in that province by such government.

(3) In carrying out its duties under this section, a Bilingual Districts Advisory Board shall have regard to the convenience of the public in a proposed bilingual district in respect of all the federal, provincial, municipal and educational services provided therein and where necessary recommend to the Governor in Council any administrative changes in federal services in the area that it considers necessary to adapt the area to a provincial or municipal bilingual area, for the greater public convenience of the area or to further the purposes of this Act.

16. The Dominion Statistician and the Director of the Surveys and Mapping Branch of the Department of Energy, Mines and Resources shall make available their services and the facilities of their respective offices, and render all such other assistance to a Bilingual Districts Advisory Board as may be necessary, in order to enable that Board to discharge its duties under this Act.

17. Within fifteen days after the receipt by the Governor in Council of the report of a Bilingual Districts Advisory Board submitted by the chairman thereof pursuant to section 15, or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, the Governor in Council shall cause a copy of the report to be laid before Parliament.

18. As soon as possible after the issue of any proclamation establishing or altering the limits of a bilingual district under this Act, the Director of the Surveys and Mapping Branch of the Department of Energy, Mines and Resources shall, in accordance with the descriptions and definitions set out in the proclamation, prepare and print

(a) individual maps of each bilingual district showing the boundaries of each such district;

(b) individual maps of each province showing the boundaries of each bilingual district therein; and

(c) individual maps of each local government or school district, portions of which are in more than one bilingual district.

COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

19. (1) There shall be a Commissioner of Official Languages for Canada, hereinafter in this Act called the Commissioner.

(2) The Commissioner shall be appointed by Commission under the Great Seal after approval of the appointment by resolution of the Senate and House of Commons.

(3) Subject to this section, the Commissioner holds office during good behaviour for a term of seven years, but may be removed by the Governor in Council at any time on address of the Senate and House of Commons.

(4) The Commissioner, upon the expiration of his first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term not exceeding seven years.

(5) The term of office of the Commissioner ceases upon his attaining sixty-five years of age, but he shall continue in office thereafter until his successor is appointed notwithstanding the expiration of such term.

(6) In the event of the death or resignation of the Commissioner while Parliament is not sitting or if he is unable or neglects to perform the duties of his office, the Governor in Council, after consultation by the Prime Minister with the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons, may appoint a temporary Commissioner, to hold office for a term not exceeding six months, who shall, while holding such office, have all of the powers and duties of the Commissioner under this Act and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council.

20. (1) The Commissioner shall rank as and have all the powers of a deputy head of a department, shall devote him-

self exclusively to the duties of his office and shall not hold any other office under Her Majesty or engage in any other employment.

(2) The Commissioner shall be paid a salary equal to the salary of a judge of the Federal Court of Canada, other than the Chief Justice or the Associate Chief Justice of that Court, including any additional salary authorized by section 20 of the *Judges Act*, and is entitled to be paid reasonable travelling and living expenses while absent from his ordinary place of residence in the course of his duties.

21. Such officers and employees as are necessary for the proper conduct of the work of the office of the Commissioner shall be appointed in the manner authorized by law.

22. The Commissioner may engage on a temporary basis the services of persons having technical or specialized knowledge of any matter relating to the work of the Commissioner, to advise and assist the Commissioner in the performance of the duties of his office and, with the approval of the Treasury Board, may fix and pay the remuneration and expenses of such persons.

23. The Commissioner and the officers and employees of the Commissioner appointed as provided in section 21 shall be deemed to be persons employed in the Public Service for the purposes of the *Public Service Superannuation Act*.

24. The Commissioner shall carry out such functions and duties as are assigned to him by this Act or any other Act of the Parliament of Canada, and may carry out or engage in such other related assignments or activities as may be authorized by the Governor in Council.

25. It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within his authority with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of the institutions of the Parliament and Government of Canada and, for that purpose, to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to him and to report and make rec-

ommendations with respect thereto as provided in this Act.

26. (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to him to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized, or

(b) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any of the institutions of the Parliament or Government of Canada.

(2) A complaint may be made to the Commissioner by any person or group of persons, whether or not they speak or represent a group speaking the official language the status or use of which is at issue.

(3) If in the course of investigating any complaint it appears to the Commissioner that, having regard to all the circumstances of the case, any further investigation is unnecessary, he may in his discretion refuse to investigate the matter further.

(4) The Commissioner may, in his discretion, refuse to investigate or cease to investigate any complaint if in his opinion

(a) the subject matter of the complaint is trivial,

(b) the complaint is frivolous or vexatious or is not made in good faith, or

(c) the subject matter of the complaint does not involve a contravention or failure to comply with the spirit and intent of this Act, or does not for any other reason come within his authority under this Act.

(5) Where the Commissioner decides to refuse to investigate or cease to investigate any complaint, he shall inform the complainant of this decision and shall give his reasons therefor.

27. Before carrying out any investigation under this Act, the Commissioner shall inform the deputy head or other administrative head of any department or other institution concerned of his intention to carry out the investigation.

28. (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

(2) It is not necessary for the Commissioner to hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by the Commissioner, but if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds for his making a report or recommendation that may adversely affect any individual or any department or other institution, he shall, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual, department or institution a full and ample opportunity to answer any adverse allegation or criticism, and to be assisted or represented by counsel for that purpose.

29. (1) Subject to this Act, the Commissioner may regulate the procedure to be followed by him in carrying out any investigation under this Act.

(2) The Commissioner may direct that information relating to any investigation under this Act be received or obtained, in whole or in part, by any officer of the Commissioner appointed as provided in section 21 and such officer shall, subject to such restrictions or limitations as the Commissioner may specify, have all the powers and duties of the Commissioner under this Act in relation to the receiving or obtaining of such information.

(3) The Commissioner shall require every person employed in his office who is directed by him to receive or obtain information relating to any investigation under this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by, persons employed in any department or other institution concerned in the matter of the investigation.

30. The Commissioner has, in relation to the carrying out of any investigation under this Act, power

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath, and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of any matter within his authority under this Act, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths;

(c) to receive and accept such evidence and other information whether on oath or by affidavit or otherwise as in his discretion he sees fit, whether or not such evidence or information is or would be admissible in a court of law; and

(d) subject to such limitations as the Governor in Council in the interests of defence or security may prescribe, to enter any premises occupied by any department or other institution of the Parliament or Government of Canada and carry out therein such inquiries within his authority under this Act as he sees fit.

31. (1) This section applies where, after carrying out any investigation under this Act, the Commissioner is of the opinion that an act or omission that was the subject of the investigation is or was or appears to be or have been

(a) contrary to the provisions of this Act;

(b) contrary to the spirit and intent of this Act but in accordance with the provisions of any other Act of the Parliament of Canada or any regulations thereunder, or in accordance with a practice that leads or is likely to lead to any involuntary contravention of this Act; or

(c) based wholly or partly on mistake or inadvertence.

(2) Where the Commissioner is of opinion

(a) that the act or omission that was the subject of the investigation should be referred to any department or other institution concerned for consideration and action if necessary,

(b) that any Act or regulations thereunder described in paragraph (b) of subsection (1) should be reconsidered or any practice described in that paragraph should be altered or discontinued, or

(c) that any other action should be taken,

the Commissioner shall report his opinion and his reasons therefor to the Clerk of the Privy Council and the deputy head or other administrative head of any department or other institution concerned and may in his report make such recommendations with respect thereto as he thinks fit, and, in any such case, may request the department or other institution concerned

to notify him within a specified time of the action, if any, that it proposes to take to give effect to his recommendations.

32. In the case of an investigation carried out by the Commissioner pursuant to any complaint made to him, the Commissioner shall inform the complainant, and any individual, department or institution by whom or on whose behalf any answer relating to the complaint has been made pursuant to subsection (2) of section 28, in such manner and at such time as he thinks proper of the results of the investigation and, where any recommendations have been made by the Commissioner under section 31 but no action that seems to him to be adequate and appropriate is taken thereon within a reasonable time after the making of the recommendations, he may inform the complainant of his recommendations and make such comments thereon as he thinks proper and, in any such case, shall provide a copy of such recommendations and comments to any individual whom he is required by this section to inform of the results of the investigation.

33. (1) If within a reasonable time after the making of a report containing any recommendations under section 31, no action is taken thereon that seems to the Commissioner to be adequate and appropriate, the Commissioner, in his discretion and after considering any reply made by or on behalf of any department or other institution concerned, may transmit a copy of the report and recommendations to the Governor in Council and may thereafter make such report thereon to Parliament as he deems appropriate.

(2) The Commissioner may disclose in any report made by him under this section such matters as in his opinion ought to be disclosed in order to establish the grounds for his conclusions and recommendations, but in so doing shall take every reasonable precaution to avoid disclosing any matter the disclosure of which would or might be prejudicial to the defence or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

(3) The Commissioner shall attach to every report made by him under this section a copy of any reply made by or on behalf of any department or other institution concerned.

34. (1) In addition to any report that may be made by him under section 33, the Commissioner shall each year prepare and submit to Parliament a statement relating to the conduct of his office and the discharge of his duties under this Act during the preceding year including his recommendations, if any, for any proposed changes in this Act that he deems necessary or desirable in order that effect may be given to this Act according to its spirit and intent.

(2) Every report or statement to Parliament made by the Commissioner under section 33 or this section shall be made by being transmitted to the Speaker of the Senate and to the Speaker of the House of Commons for tabling respectively in those Houses.

(3) The Commissioner may, instead of making a separate report to Parliament under section 33 on the matter of any investigation carried out by him under this Act, include such report in his annual statement to Parliament made under this section unless, in his opinion, the nature of the report is such that it ought to be brought to the attention of Parliament without delay.

GENERAL

35. The Governor in Council may make such regulations as he deems necessary to effect compliance with this Act in the conduct of the affairs of the Government of Canada and departments and agencies of the Government of Canada.

INTERPRETATION

36. (1) In this Act,

(a) "court of record" means any body that, under the Act by or pursuant to which it is established, is or is declared to be a court of record;

(b) "Crown corporation" means a Crown corporation as defined in Part VIII of the *Financial Administration Act*;

(c) "enactment" means any Act of the Parliament of Canada including this Act and any rule, order, regulation, by-law or proclamation described in section 4; and

(d) "National Capital Region" means the National Capital Region described in the Schedule to the *National Capital Act*.

(2) For the purposes of this Act, the "mother tongue" spoken by persons in any area of Canada means, in relation to any determination thereof required to be made under this Act, the language first learned in childhood by such persons and still understood by them, as ascertained by the decennial census taken immediately preceding the determination.

(3) For the purposes of this Act, a reference to the institutions or any of the institutions of the Parliament or Government of Canada shall be deemed to include the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police.

(4) For greater certainty it is hereby declared that section 107 of the *Criminal Code* does not apply to or in respect of any contravention or alleged contravention of any provision of this Act.

37. In every Act of the Parliament of Canada, a reference to the "official languages" or the "official languages of Canada" shall be construed as a reference to the languages declared by section 2 of this Act to be the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada.

38. Nothing in this Act shall be construed as derogating from or diminishing in any way any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Act with respect to any language that is not an official language.

CONSEQUENTIAL AMENDMENTS

39. (1) Subsection (1) of section 3 of the *Regulations Act* is repealed and the following substituted therefor:

"3. (1) Every regulation-making authority shall, within seven days after making a regulation or, in the case of a regulation made in the first instance in one only of its official language versions, within seven days after its making in that version, transmit copies of the regulation in both official languages to the Clerk of the Privy Council."

(2) Subsection (1) of section 6 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"6. (1) Every regulation shall be published in the *Canada Gazette* within twenty-three days after copies thereof

in both official languages are transmitted to the Clerk of the Privy Council pursuant to subsection (1) of section 3.”

(3) All that portion of subsection (3) of section 6 of the said Act preceding paragraph (a) thereof is repealed and the following substituted therefor:

“(3) No regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*, but no person shall be convicted for an offence consisting of a contravention of any regulation that at the time of the alleged contravention was not published in the *Canada Gazette* in both official languages unless”

ORDERLY ADAPTATION TO ACT

40. (1) Where upon the submission of any Minister it is established to the satisfaction of the Governor in Council that the immediate application of any provision of this Act to any department or other institution of the Parliament or Government of Canada (hereinafter in this section called an “authority”) or in respect of any service provided or made available by it

(a) would unduly prejudice the interests of the public served by the authority, or

(b) would be seriously detrimental to the good government of the authority, employer and employee relations or the effective management of its affairs,

the Governor in Council may by order defer or suspend the application of any such provision to the authority or in respect of any such service for such period, not exceeding sixty months from the coming into force of this Act, as the Governor in Council deems necessary or expedient.

(2) Any order made under this section may contain such directions and be subject to such terms and conditions as the

Governor in Council deems appropriate to ensure the earliest possible application of any deferred or suspended provision provided for in the order, and in addition may prescribe different periods, not exceeding in any case the maximum period provided for under subsection (1), for different operations carried on or services performed or made available by the authority, to or in respect of which the application of any such provision is deferred or suspended.

(3) A copy of any order made under this section, together with a report thereon by the Governor in Council setting forth concisely the reasons for its making, shall be laid before Parliament within fifteen days after the making of the order or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

(4) In relation to the appointment and advancement in employment of personnel the duties of whose positions include duties relating to the provision of services by authorities to members of the public, it is the duty

(a) of the Public Service Commission, in cases where it has the authority to make appointments, and

(b) of the authority concerned, in all other cases,

to ensure that, in the exercise and performance of the powers, duties and functions conferred or imposed upon it by law, due account is taken of the purposes and provisions of this Act, subject always to the maintenance of the principle of selection of personnel according to merit as required by the *Public Service Employment Act*.

COMMENCEMENT

41. This Act shall come into force on the sixtieth day after the day this Act is assented to.

LES ÉTUDES SPÉCIALES 67					
A	L'optique 67				
B	Les méthodes 69				
C	Réalisations de l'année financière 1970-1971 71				
D	Résumés des études spéciales entreprises 73				
	Bureaux des ministères—Réponses au téléphone 73				
	Air Canada, Ottawa 74				
	Ministère des Transports — Aéroport international d'Ottawa 77				
	Ministère des Transports — Aéroport international de Toronto 78				
	Les Musées nationaux du Canada, Ottawa 80				
	Commission de la capitale nationale — Écriteaux, Région de la capitale nationale 82				
	Gendarmerie royale du Canada — Direction générale, Divisions « N » et « A » 83				
	Bureau fédéral de la statistique 83				
	Ministère de la Défense nationale — Base des Forces armées, Uplands, Ottawa 84				
	Ministère des Travaux publics — Écriteaux, Région de la capitale nationale 84				
	Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, Région de Montréal 84				
Chapitre IV					
	RÉFLEXIONS SUR UNE ANNÉE				
	D'APPRENTISSAGE 85				
	Chicanes et arcanes 85				
A	Production des documents 85				
	Immunité 87				
B	L'univers administratif du bilinguisme 88				
	Le rapprochement des alliés rivaux 89				
	(a) Les coordonnateurs du bilinguisme 90				
	b) L'information du public 91				
	Les districts bilingues : garanties ou ghettos ? 92				
	Le français, langue de travail 93				
	Le bilinguisme et le fonctionnaire anglophone 94				
	Financement et rythme de la réforme 96				
	Vers des solutions en profondeur 97				
Appendice I	EXTRAITS DU RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME 101				
Appendice II	LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES 107				

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	vii
Chapitre premier	
PHILOSOPHIE D'UNE RÉFORME	1
A	
Le mandat du Commissaire	1
L'optique du Bureau	3
Un humanisme apolitique	4
Un point de vue réaliste sur le rôle du Québec	4
Une diplomatie détendue	5
C	
Principales activités	7
Mise en place du Bureau	7
Fonctionnement du Bureau	10
Influence du Bureau sur les organismes fédéraux	11
D	
Chapitre II	
L'INTENDANCE PRÉCÈDE	13
A	
L'organisation du Bureau	14
B	
Le recrutement	15
C	
Le budget	17
Chapitre III	
LES PLAINTES	19
A	
Le contexte	19
B	
Les méthodes	21
C	
Bilan des activités	24
L'ensemble des plaintes	24
2	
Plaintes recevables aux termes de la Loi	25
D	
Sommaires	32
1	
Sommaires des plaintes recevables et réglées	32
2	
Sommaires des plaintes non recevables aux termes de la Loi	52

« 3. (1) Dans un délai de sept jours après qu'elle a établi un règlement ou, dans le cas d'un règlement établi en premier lieu en une seule langue officielle, dans un délai de sept jours après l'avoir établi dans cette version, l'autorité copieuse dans les deux langues officielles au greffier du Conseil privé. »

(2) Le paragraphe (1) de l'article 6 de l'ancienne loi est abrogé et remplacé par ce qui suit :

« 6. (1) Tout règlement doit être publié dans la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours après qu'il en a été transmis copie dans les deux langues officielles au greffier du Conseil privé, en conformité du paragraphe (1) de l'article 3. »

(3) Toute la partie du paragraphe (3) de l'article 6 de ladite loi qui précède l'alinéa (a) est abrogée et remplacée par ce qui suit :

« (3) Aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la Gazette du Canada, mais personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui au moment de la violation alléguée n'était pas publié dans la Gazette du Canada dans les deux langues officielles, sauf »

ADAPTATION PROGRESSIVE À LA LOI

40. (1) Lorsque, à la suite des observations d'un ministre, il est établi à la satisfaction du gouvernement, en conseil que l'application du gouvernement en conseil que l'ap-
présente loi à un ministère, un département ou une autre institution du Parlement ou du Gouvernement du Canada (que le présent article désigne ci-après sous le nom de « l'autorité ») ou à un service fourni ou offert par eux

(a) nuirait indument aux intérêts du public desservi par l'autorité, ou

(b) nuirait sérieusement à l'administration de l'autorité, aux relations entre employé et employé ou à la gestion de ses affaires,

le gouverneur en conseil peut, par décret, différer ou suspendre l'application d'une telle disposition à cette autorité ou à ce

(2) Un décret rendu en vertu du présent article peut contraindre les directives et être en conseil d'estime appropriées pour nous rapidement possible de la disposition de différence ou nous suspendre par le décret. Il peut en outre prescrire, sans jamais dépasser la période maximale prévue par le paragraphe (1), différentes périodes pour différentes opérations effectuées par l'autorité ou pour différents services rendus par elle, lorsque l'application d'une telle disposition à ces opérations ne nous est pas différente.

(3) Un exemplaire d'un décret rendu en vertu du présent article, ainsi qu'un rapport du gouvernement en conseil relatif à ce décret et énonçant brièvement les raisons pour lesquelles il a été rendu, seront déposés au Parlement dans les quinze jours de la date du décret, ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un des quinze premiers jours où il siégera par la suite.

(4) En ce qui concerne la nomination et l'avancement du personnel dont les postes comportent des fonctions relatives à la fourniture de services au public par des autorités, il incombe

a) à la Commission de la Fonction publique, dans les cas où elle exerce l'autorité de faire des nominations, et, b) dans tous les autres cas, à l'autorité intéressée,

de veiller à ce que, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont imposés par la loi, il est dûment tenu compte des objets et des dispositions de la présente loi, mais toujours sous réserve du maintien du principe de la sélection du personnel établie au mérite comme l'exige la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

ENTRÉE EN VIGUEUR

41. La présente loi entrera en vigueur le soixantième jour suivant la date de sa sanction.

finie à la Partie VIII de la *Loi sur l'administration financière* ;

(c) « texte législatif » désigne toute loi du Parlement du Canada, y compris la présente loi, ainsi qu'une règle, une ordonnance, un décret, un règlement ou une proclamation visés à l'article 4 ; et

(d) « région de la Capitale nationale » désigne la région de la Capitale nationale délimitée à l'Annexe de la *Loi sur la Capitale nationale*.

(2) Aux fins de la présente loi, la « langue maternelle » parlée par des résidents d'une subdivision du Canada désignée, dans tous les cas où la présente loi exige qu'elle soit déterminée, la langue que ces personnes ont apprise en premier lieu dans leur enfance et qu'elles comprennent entièrement, selon les constatations faites à l'occasion du recensement décennal immédiatement antérieur à la détermination.

(3) Aux fins de la présente loi, la mention des institutions du Parlement ou du Gouvernement du Canada est censée inclure les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada.

(4) Pour plus de certitude, il est par les présentes déclaré que l'article 107 du *Code criminel* ne s'applique pas en ce qui concerne une infraction ou une infraction alléguée à toute disposition de la présente loi.

37. Dans toutes les lois du Parlement du Canada, la mention des « langues officielles » ou des « langues officielles du Canada » sera interprétée comme une mention des langues que l'article 2 de la présente loi déclare être les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada.

38. Aucune des dispositions de la présente loi ne sera interprétée comme affectant ou diminuant de quelque manière les droits ou privilèges acquis ou possédés en vertu de la loi ou de la coutume soit avant, soit après l'entrée en vigueur de la présente loi, en ce qui concerne les langues autres que les langues officielles.

MODIFICATIONS RÉSULTANTES

39. (1) Le paragraphe (1) de l'article 3 de la *Loi sur les règlements* est abrogé et remplacé par ce qui suit :

défense ou à la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé.

(3) Le Commissaire joindra à tout rapport, établi par lui en vertu du présent article, une copie des réponses faites par un ministère, un département ou une autre institution en cause, ou pour leur compte.

34. (1) Outre les rapports faits par lui en vertu de l'article 33, le Commissaire établira et soumettra chaque année au Parlement une déclaration relative à l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi au cours de l'année précédente. Il inclura, le cas échéant, les recommandations par lesquelles il propose d'apporter à la présente loi les modifications qu'il estime nécessaires ou souhaitables pour permettre de donner effet à la présente loi conformément à son esprit et à l'intention du législateur.

(2) La soumission des rapports et déclarations que le Commissaire fait au Parlement en vertu de l'article 33 ou du présent article, se fera par transmission au président du Sénat et à l'Orateur de la Chambre leurs Chambres respectives.

(3) Au lieu de faire au Parlement, en vertu de l'article 33, un rapport sur chaque instruction à laquelle il a procédé en vertu de la présente loi, le Commissaire peut inclure ce rapport dans la déclaration annuelle qu'il fait au Parlement en vertu du présent article, sauf si, à son avis, la nature du rapport est telle qu'il y a lieu de le porter sans retard à l'attention du Parlement.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

35. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qu'il estime nécessaires pour assurer le respect de la présente loi dans la conduite des affaires du Gouvernement du Canada et de ses ministères, départements et organismes.

INTERPRÉTATION

36. (1) Dans la présente loi,

(a) « cour d'archives » désigne un organisme qui, aux termes de la loi en vertu

de laquelle il est créé, est, ou est déclaré être, une cour d'archives ;

(b) « corporation de la Couronne » désigne une corporation de la Couronne dé-

nistratif du ministère, du département ou de toute autre institution en cause, un rapport dans lequel il donnera son avis et les raisons qui le motivent. Il pourra y faire les recommandations qu'il juge appropriées et, en l'occurrence, demander au ministre, au département ou à toute autre institution en cause de l'aviser, dans un délai spécifié, des mesures qu'ils se proposent de prendre, le cas échéant, pour donner effet à ses recommandations.

32. Dans le cas d'une instruction à laquelle le Commissaire a procédé à la suite d'une plainte reçue par lui, le Commissaire communiquera au plaignant, et aux parties, ministères, départements ou institutions par lesquels ou pour lesquels une réponse relative à la plainte a été faite en conformité du paragraphe (2) de l'article 28, les résultats de l'instruction, de la manière et au moment qu'il estime convenables et, lorsque des recommandations ont été faites par le Commissaire en vertu de l'article 31, mais qu'aucune mesure lui paraissant suffisante et appropriée n'est prise dans un délai raisonnable après la communication de ses recommandations, il peut communiquer au plaignant ses recommandations et faire à leur sujet les commentaires qu'il juge à propos et, en ce cas, il doit fournir une copie de ces recommandations et commentaires aux parties intéressées auxquels le présent article l'oblige à communiquer les résultats de l'instruction.

33. (1) Si aucune mesure lui paraissant suffisante et appropriée n'est prise dans un rapport contenant des recommandations faites en vertu de l'article 31, le Commissaire, à sa discrétion et après avoir examiné toute réponse faite par un ministre, un département ou une autre institution en cause, ou pour leur compte, peut transmettre au gouverneur en conseil, un exemplaire du rapport et des recommandations et il peut, par la suite, faire à ce sujet au Parlement le rapport qu'il juge approprié.

(2) Le Commissaire peut divulguer, dans tout rapport établi par lui en vertu du présent article, ce qui, à son avis, doit être divulgué pour fonder ses conclusions et prendre toutes précautions raisonnables pour éviter toute divulgation qui porterait ou pourrait porter préjudice à la

compétence en vertu de la présente loi, de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives ;

b) de faire prêter serment ;

c) de recevoir et d'accepter, dans la mesure où il le juge à propos, les dépositions faites et les preuves et autres renseignements fournis sous serment, par affidavit ou autrement, que ces dépositions, preuves ou renseignements soient admissibles ou non devant un tribunal judiciaire ; et

d) sous réserve des restrictions que peut prescrire le gouverneur en conseil dans l'intérêt de la défense ou de la sécurité, de pénétrer en tout lieu occupé par un ministre, un département ou une autre institution du Parlement ou du Gouvernement du Canada et d'y faire, dans les limites de la compétence que lui confère la présente loi, les enquêtes qu'il juge à propos.

31. (1) Le présent article s'applique lorsque, après avoir procédé à une instruction en vertu de la présente loi, le Commissaire est d'avis que l'acte ou l'omission qui ont fait l'objet de l'instruction sont, étaient ou paraissent être ou avoir été

a) contraires aux dispositions de la présente loi ;

b) contraires à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur mais conformes aux dispositions de toute autre loi du Parlement du Canada ou de tout règlement y afférent, ou conformes à une pratique qui conduit ou risque de conduire à une convention involontaire à la présente loi ; ou

c) fondés en tout ou en partie sur l'erreur ou l'inattention.

(2) Si le Commissaire est d'avis

a) que la question soulevée par l'acte ou l'omission qui ont fait l'objet de l'instruction doit être renvoyée à un ministre, un département ou une autre institution en cause pour examen et suite à donner si nécessaire,

b) qu'une loi ou des règlements y afférents, visés à l'alinéa b) du paragraphe (1), doivent être reconsidérés ou qu'une pratique visée dans cet alinéa doit être modifiée ou abandonnée ; ou

c) qu'une autre mesure doit être prise, le Commissaire fera, au greffier du Conseil privé et au sous-chef ou autre chef admi-

28. (1) Toute instruction effectuée par le Commissaire en vertu de la présente loi sera secrète.

(2) Le Commissaire n'est pas obligé de tenir d'audience, et personne ne peut, de plein droit, exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours d'une instruction, le Commissaire estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à un ministère, un département ou une autre institution, il prendra, avant de terminer l'instruction, toute mesure raisonnable pour donner à ce particulier, ce ministère, ce département ou cette institution pleine et entière possibilité de répondre aux allégations défavorables ou aux critiques et, à cette fin, de se faire assister ou représenter par un avocat.

29. (1) Sous toutes réserves prévues par la présente loi, le Commissaire peut établir les règles de procédure qu'il suivra lors de toute instruction faite en vertu de la présente loi.

(2) Le Commissaire peut ordonner que les renseignements relatifs à une instruction faite en vertu de la présente loi soient reçus ou obtenus, en tout ou en partie, par un fonctionnaire nommé en vertu de l'article 21. Ce fonctionnaire aura, sous réserve des restrictions ou limitations que peut spécifier le Commissaire, toutes les attributions conférées au Commissaire par la présente loi en ce qui concerne la réception ou l'obtention de ces renseignements.

(3) Le Commissaire exigera que toute personne, employée dans son bureau et à laquelle il ordonne de recevoir ou d'obtenir des renseignements concernant une instruction faite en vertu de la présente loi, se conforme aux exigences de sécurité applicables aux personnes employées dans un ministère, un département ou une autre institution que l'objet de l'instruction concerne et prête tout serment professionnel qu'elle est tenue de prêter.

30. Lorsqu'il procède à une instruction en vertu de la présente loi, le Commissaire a le pouvoir

a) de convoquer des témoins et de les obliger à comparaître et à déposer sous serment ou à fournir sous serment des preuves écrites ainsi qu'à produire les documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire et examiner à fond toute question relevant de sa

à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente loi.

26. (1) Sous toutes réserves prévues par la présente loi, le Commissaire instruera toute plainte reçue par lui et énonçant que, dans un cas particulier,

a) le statut d'une langue officielle n'a pas été ou n'est pas reconnu, ou b) l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur n'ont pas été ou ne sont pas respectés

dans l'administration des affaires de l'une des institutions du Parlement ou du Gouvernement du Canada.

(2) Une plainte peut être déposée devant le Commissaire par toute personne ou tout groupe de personnes, soit que ces personnes parlent ou non la langue officielle dont le statut ou l'emploi sont en cause, soit qu'elles représentent ou non un groupe parlant cette langue.

(3) Si, au cours de l'instruction d'une plainte, le Commissaire estime, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre l'instruction, il peut, à sa discrétion, refuser d'instruire l'affaire plus avant.

(4) Le Commissaire peut, à sa discrétion, refuser ou cesser d'instruire une plainte si, à son avis,

a) l'objet de la plainte est sans importance, b) la plainte est futile ou vexatoire ou n'a pas été faite de bonne foi, ou c) l'objet de la plainte n'implique pas une contravention à la présente loi ou une chose contraire à son esprit et à l'intention du législateur ou, pour toute autre raison, ne relève pas de la compétence que lui confère la présente loi.

(5) Si le Commissaire décide de refuser ou de cesser d'instruire une plainte, il informera le plaignant de sa décision et devra donner les raisons qui la motivent.

27. Avant de procéder à une instruction le Commissaire fera connaître, au sous-chef ou autre chef administratif de tout ministère ou département ou de toute autre institution en cause, son intention de procéder à l'instruction.

gic, des Mines et des Ressources, conformément aux descriptions et aux définitions énoncées dans la proclamation, parlera et imprimera

- a) des cartes distinctes de chaque district bilingue indiquant les limites de chacun de ces districts;
- b) des cartes distinctes de chaque province, indiquant les limites de chacun des districts bilingues qui s'y trouvent;
- c) des cartes distinctes de chaque collectivité locale ou district scolaire qui s'étend sur plus d'un district bilingue.

COMMISSAIRE DES LANGUES OFFICIELLES

19. (1) Est institué un poste de commissaire des langues officielles pour le Canada, dont le titulaire est ci-après appelé le Commissaire.

(2) Le Commissaire est nommé par commission sous le grand Sceau, après approbation de la nomination par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

(3) Sous toutes réserves prévues par le présent article, le Commissaire est nommé pour un mandat de sept ans, pendant lequel il reste en fonctions tant qu'il en est digne; il peut, à tout moment, faire l'objet d'une révocation par le gouvernement en conseil, sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

(4) Le mandat du Commissaire est renouvelable pour des périodes d'au plus sept ans chacune.

(5) Le mandat du Commissaire expire lorsque son titulaire atteint l'âge de soixante-cinq ans, mais le Commissaire demeure en fonctions jusqu'à la nomination de son successeur, nonobstant l'expiration de son mandat.

(6) En cas de décès ou de démission du Commissaire alors que le Parlement n'est pas en session, ou si le Commissaire est incapable d'exercer les fonctions de sa charge ou les néglige, le gouverneur en conseil, après consultation du président du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par le Premier ministre, peut nommer pour six mois au plus un commissaire intérimaire qui aura tous les pouvoirs et fonctions du Commissaire en vertu de la présente loi et percevra le

traitement, ou toute autre rémunération, et les frais que peut fixer le gouvernement en conseil.

20. (1) Le Commissaire aura le rang et tous les pouvoirs d'un sous-chef de ministère ou département. Il se consacra exclusivement aux fonctions de sa charge et il n'occupera aucune autre charge de vice de Sa Majesté ni aucun autre emploi.

(2) Le Commissaire reçoit un traitement égal à celui d'un juge de la Cour fédérale du Canada, autre que le juge en chef ou le juge en chef adjoint de cette Cour, y compris tout traitement supplémentaire qu'autorise l'article 20 de la *Loi sur les juges*, et il a droit de percevoir des frais raisonnables de voyage et de subsistance lorsqu'il exerce ses fonctions hors de son lieu ordinaire de résidence.

21. Les fonctionnaires et employés nécessaires au bon fonctionnement du service dirigé par le Commissaire sont nommés de la manière autorisée par la loi.

22. Pour obtenir, dans l'exercice de ses fonctions, les conseils et l'aide de personnes ayant des connaissances techniques ou spécialisées sur toute question afférente à ses travaux, le Commissaire peut recourir temporairement leurs services et il peut, avec l'approbation du conseil du Trésor, fixer et payer leur rémunération et leurs frais.

23. Le Commissaire et les fonctionnaires et employés nommés en vertu de l'article 21, sont censés être des employés de la Fonction publique aux fins de la *Loi sur la pension du service public*.

24. Le Commissaire exerce les fonctions que lui confèrent la présente loi et il peut accomplir ou entreprendre les autres tâches ou activités connexes que peut autoriser le gouverneur en conseil.

25. Il incombe au Commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada. À cette fin, il procédera

de l'émission de la proclamation, à la date fixée dans cette dernière.

14. (1) Dès que possible après chaque recensement décennal ou, dans le cas du recensement décennal de 1961, immédiatement après l'entrée en vigueur de la présente loi, le statisticien fédéral dressera et certifiera par lui et indiquera la population de chaque province et district de recensement du Canada, classés d'après les langues officielles qui sont, selon les résultats du recensement, les langues maternelles parlées par les résidents. Dès que possible par la suite, le gouverneur en conseil, en conformité de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, nommera de cinq à dix commissaires, choisis autant que possible de façon à représenter les résidents des diverses provinces ou des principales régions du Canada, pour constituer un Conseil consultatif des districts bilingues en vue d'effectuer l'enquête visée à l'article 15.

(2) L'une des personnes nommées comme l'indique le paragraphe (1) doit être désignée dans l'acte de nomination à titre de président du Conseil.

(3) Immédiatement après la nomination d'un Conseil consultatif des districts bilingues, le greffier du Conseil privé enverra au président du Conseil un exemplaire de l'état mentionné au paragraphe (1).

15. (1) Dès que son président aura reçu un exemplaire de l'état mentionné au paragraphe (3) de l'article 14, le Conseil effectuera avec toute la diligence voulue, dans les subdivisions du Canada où l'une des langues officielles est la langue maternelle parlée par des personnes appartenant à la minorité linguistique de ces subdivisions, une enquête sur ces subdivisions et, après avoir tenu, le cas échéant, les audiences publiques qu'il estime nécessaires et après consultation avec le gouvernement de chacune des provinces comprenant de telles subdivisions, il dressera et soumettra au gouverneur en conseil un rapport énonçant ses constatations et conclusions et notamment, le cas échéant, ses recommandations relatives à la création de districts bilingues ou à la modification des limites de districts bilingues existants, conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Outre les fonctions et pouvoirs que lui confère la *Loi sur les enquêtes* relative-ment à une enquête visée au présent article, le Conseil consultatif des districts bilingues peut être chargé par le gouverneur en conseil de négocier, pour le compte de ce dernier, avec le gouvernement d'une province, un projet d'accord visant à faire coïncider, dans la mesure où cela ne présente pas trop de difficultés, les limites d'une subdivision pouvant constituer un district bilingue en vertu de la présente loi avec celles d'une subdivision dont ce gouvernement a fait ou doit faire un district bilingue dans cette province.

(3) Dans l'exercice de ses fonctions en vertu du présent article, le Conseil consultatif des districts bilingues tiendra compte, lorsque la création d'un district bilingue est proposée, de la commodité pour le public de tous les services fédéraux, provinciaux, municipaux et éducatifs qui y sont fournis. Au besoin, il recommandera au gouverneur en conseil les modifications administratives qu'il estime nécessaires d'apporter aux services fédéraux de la subdivision considérée pour les adapter à une subdivision provinciale ou municipale bilingue, afin que ces services soient plus commodes pour le public ou qu'ils contribuent davantage à la réalisation des objets de la présente loi.

16. Le statisticien fédéral et le directeur des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources mettront leurs services et les facilités qu'offrent leurs bureaux respectifs à la disposition du Conseil consultatif des districts bilingues et lui fourniront par ailleurs toute l'aide nécessaire pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions en vertu de la présente loi.

17. Le gouverneur en conseil fera déposer devant le Parlement un exemplaire du rapport du Conseil consultatif des districts bilingues, soumis par son président en conformité de l'article 15, dans les quinze jours qui suivent sa réception ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

18. Dès que possible après l'émission d'une proclamation créant un district bilingue ou modifiant ses limites en vertu de la présente loi, le directeur de l'Enregistrement de la cartographie du ministère de l'Énergie,

Parlement du Canada, tout tribunal au Canada peut, à sa discrétion, sur demande de l'accusé ou, lorsqu'il y a plus d'un accusé, sur demande de l'un ou plusieurs d'entre eux, ordonner que, sous toutes réserves prévues par le paragraphe (1), les procédures soient conduites et les témoignages fournis et recueillis en la langue officielle spécifiée dans la demande s'il lui paraît que les procédures peuvent être correctement conduites et les témoignages correctement fournis et recueillis, en totalité ou en majeure partie, dans cette langue.

(4) Les paragraphes (1) et (3) ne s'appliquent pas à un tribunal devant lequel, en vertu de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, quiconque peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles, et le paragraphe (3) ne s'applique pas aux tribunaux d'une province jusqu'à ce que la loi accorde à ces tribunaux ou aux juges de ces tribunaux la liberté de choisir la langue dans laquelle, de façon générale dans cette province, les procédures peuvent être conduites en matière civile.

(5) Le gouverneur en conseil, dans le cas d'un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire créé en vertu d'une loi du Parlement du Canada, et le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, dans le cas de tout autre tribunal dans cette province, peut établir les règles régissant les procédures devant cet organisme ou ce tribunal, y compris les règles relatives aux notifications, que le gouverneur en conseil ou le lieutenant-gouverneur en conseil, selon le cas, estime nécessaires pour permettre à cet organisme ou à ce tribunal d'exercer toute fonction ou pouvoir qui lui est conféré ou imposé par le présent article.

DISTRICTS BILINGUES FÉDÉRAUX

12. En conformité des dispositions de la présente loi et des termes de tout accord que peut conclure le gouverneur en conseil avec le gouvernement d'une province, comme le mentionne l'article 15, le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par proclamation, créer dans une province un ou plusieurs districts bilingues fédéraux (ci-après appelés dans la présente loi « districts bilingues ») et modifier les limites des districts bilingues ainsi créés.

13. (1) Un district bilingue créé en vertu de la présente loi est une subdivision administrative délimitée par référence aux

(2) Une subdivision visée au paragraphe (1) peut constituer un district bilingue ou être incluse totalement ou partiellement dans le périmètre d'un district bilingue, si les deux langues officielles sont les langues maternelles parlées par des résidents de la subdivision; et si

(3) Nonobstant le paragraphe (2), lorsque le nombre des personnes appartenant à la minorité linguistique, dans une subdivision visée au paragraphe (1), est inférieur au pourcentage requis en vertu du paragraphe (2), la subdivision peut constituer un district bilingue si, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, les services des ministères, départements et organismes du Gouvernement du Canada étaient couramment mis à la disposition des résidents de la subdivision dans les deux langues officielles.

(4) Aucune modification des limites d'un district bilingue créé en vertu de la présente loi ne sera faite à moins que ce district, en cas de réalisation de la modification proposée, ne continue à satisfaire aux exigences du présent article relatives à la constitution de districts bilingues en vertu de la présente loi.

(5) Aucune proclamation, créant un district bilingue ou modifiant ses limites, ne sera émise en vertu de la présente loi avant que le gouverneur en conseil n'ait reçu du Conseil consultatif des districts bilingues, nommé comme l'indique l'article 14, un rapport énonçant ses constatations et conclusions, et notamment, le cas échéant, les recommandations y afférentes, ni pendant les quatre-vingt-dix jours qui suivent le dépôt d'un exemplaire du rapport devant le Parlement en conformité de l'article 17.

(6) Une proclamation créant un district bilingue ou modifiant ses limites prendra effet, pour ce district, dans les douze mois

(3) Lorsqu'il exerce, dans des procédures pénales, une juridiction pénale qui lui a été confiée en vertu d'une loi du

(2) Il incombe aux cours d'archives créées en vertu d'une loi du Parlement du Canada de veiller à ce que, à la demande d'une partie à des procédures conduites devant elles, dans la région de la Capitale nationale ou dans un district bilingue fédéral établi en vertu de la présente loi, l'on mette à la disposition de cette partie des services d'interprétation des procédures, notamment pour les témoignages recueillis, d'une langue officielle en l'autre langue. Toutefois, la cour n'y sera pas tenue si, après avoir reçu et examiné une telle demande, elle est convaincue que la partie qui l'a faite ne sera pas déraisonnablement absente de ces services, s'il est difficile de les mettre à la disposition de cette partie, ou si la cour, après avoir fait tout effort pour les obtenir, n'y est pas parvenue.

II. (1) Dans toutes procédures engagées devant des juges judiciaires ou quasi-judiciaires créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada et dans les procédures pénales où les tribunaux au Canada exercent une juridiction pénale qui leur a été conférée en vertu d'une loi du Parlement du Canada, il incombe à ces organismes et tribunaux de veiller à ce que toutes personnes témoignant devant eux puissent être entendue dans la langue officielle de son choix et que, ce faisant, elle ne soit pas défavorisée du fait qu'elle n'est pas entendue dans l'autre langue officielle.

(3) Le paragraphe (1) n'exige pas l'emploi des langues officielles pour des voyages fournis ou offerts dans un bureau ou autre lieu de travail si la demande de services dans les deux langues officielles, de la part des voyageurs, y est faible ou trop irrégulière pour justifier l'application du paragraphe (1)

graphie (1), et aux corporations de la Couronne y mentionnées qui ne sont pas expressément exemptées par décret du gouvernement en conseil, de l'application du présent paragraphe relativement à des services fournis ou offerts par eux, de veiller à ce que les services, auxquels ne s'appliquent le paragraphe (1), fournis ou offerts par eux partout ailleurs qu'au Canada puissent l'être dans les deux langues officielles.

(2) Il incombe aux ministères, départements et organismes mentionnés au para-

10. (1) Il incombe aux ministres, départements et organismes du Gouvernement du Canada, ainsi qu'aux corporations de la Couronne, créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, si des services aux voyageurs sont fournis dans un bureau ou un autre lieu de travail, au Canada ou ailleurs, par ces administrations ou par une autre personne agissant en termes d'un contrat de fourniture de ces services conclu par elles ou pour leur compte après l'entrée en vigueur de la présente loi, lesdits services puissent y être fournis ou offerts dans les deux langues officielles.

(2) L'ont ministère, département et organisme du gouvernement du Canada et ou administratif ou toute corporation de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada ont, en sus du devoir que leur impose le paragraphe (1), mais sans y déroger, le devoir de veiller, dans la mesure où il leur est possible de le faire, à ce que le publi, dans des endroits autres que ceux mentionnés dans ce paragraphe, lorsqu'il y a de sa part demande importante, puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

9. (1) Il incombe aux ministres, départements et organismes du Gouvernement du Canada, ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, dans la région de la Capitale nationale d'une part et, d'autre part, au lieu de leur siège ou bureau central au Canada s'il est situé à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ainsi qu'en chacun de leurs principaux bureaux ouverts dans un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

DEVOIRS DES MINISTÈRES, ETC. EN CE QUI A
TRAIT AUX LANGUES OFFICIELLES

(d) s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c), on donnera la préférence à la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets.

ont abouti à son émission, la décision, l'ordonnance ou le jugement, avec les motifs d'affaires, seront émis d'abord dans l'une des langues officielles, puis dans l'autre, en respectant le délai raisonnable en l'occurrence. La dernière version prendra effet à la même date que la première.

(3) Aucune disposition des paragraphes (1) ou (2) ne sera interprétée comme interdisant de rendre de vive voix, en une seule langue officielle, une décision, une ordonnance ou un jugement, avec les motifs y afférents.

(4) Les règles, ordonnances et règlements qui régissent la pratique ou la mar-

6. Sans limiter ni restreindre l'application des lois du Canada ayant trait à la condamnation d'une personne en raison d'une infraction pour contravention d'une règle, d'une ordonnance, d'un décret, d'un règlement ou d'une proclamation quel que, au moment de la contravention alléguée, n'était pas publiée au journal officiel du Canada dans les deux langues officielles, n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été établi conformément à ces articles, sans si, par une action visée à l'article 4, il est établi pour une personne se prévalant de son invalidité que ce défaut était dû à la mauvaise foi de l'autorité par laquelle l'action a été établie.

7. Lorsque, dans une publication, doit venir être imprimés, par le Parlement ou le Gouvernement du Canada, par tout organisme judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif ou par une corporation de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada, ou lorsque doivent y être imprimés, sous leur autorité, un avis, une annonce ou autre chose principalement dans le but d'informer le public de la

région de la Capitale nationale ou d'un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, ce texte doit, lorsque c'est possible dans des publications dont la circulation est générale dans cette région ou ce district, être imprimé en l'une des langues officielles dans au moins une publication officielle de ce genre paraissant entièrement ou principalement en cette langue et être imprimé en l'autre langue officielle dans au moins une publication de ce genre paraissant entièrement ou principalement en cette autre langue. On donnera au texte, en outre, la même importance dans les deux publications.

INTERPRÉTATION DES VERSIONS
DES TEXTES LÉGISLATIFS

8. (1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles font pareillement autorité.

(2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,

a) lorsqu'un allégué ou lorsqu'un appa-
rait que les deux versions du texte
légalifient, n'ont pas le même sens, on
tiendra compte de ses deux versions afin
de donner, sous toutes réserves prévues
par l'alinéa c), le même effet au texte
légalifant en tout lieu du Canada où l'on
veut qu'il s'applique, à moins qu'une
intention contraire ne soit explicitement
ou implicitement évidente;

b) sous toutes réserves prévues à l'alinéa c), lorsque le texte législatif fait mention d'un concept ou d'une chose, dans chacune des deux versions du texte législatif, interprétée comme une mention du concept ou de la chose que signifièrent indifféremment l'une et l'autre versions du texte législatif ;

(c) lorsqu'une expression d'un concept ou d'une chose, dans l'une des versions du texte législatif, est incompatible avec le système juridique ou les institutions d'un lieu du Canada où l'on veut que ce texte s'applique mais que son expression dans l'autre version du texte est compatible avec ce système ou ces institutions, une mention du concept ou de la chose dans le texte sera, dans la mesure où ce texte s'applique à ce lieu du Canada, interprétée comme une mention du concept ou de la chose, exprimée dans la version qui est compatible avec ce système ou ces institutions ; et

Loi concernant le statut des langues officielles du Canada

[Sanctionnée le 9 juillet 1969]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la
Chambre des communes du Canada, décrète :

TITRE ABREGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le
titre : *Loi sur les langues officielles*.

DECLARATION DU STATUT DES LANGUES

2. L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada.

ACTES STATUTAIRES ET AUTRES

3. Sous toutes réserves prévues par la présente loi, tous les actes portés ou destinés à être portés à la connaissance du public et présentés comme établis par le Parlement ou le Gouvernement du Canada, par un organisme judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif ou une corporation de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement, ou comme établis sous l'autorité de ces institutions, seront promulgués dans les deux langues officielles.

4. Les règles, ordonnances, décrets, règlements et proclamations, dont la publication au journal officiel du Canada est requise en vertu d'une loi du Parlement du Canada, seront établis et publiés dans les deux langues officielles. Toutefois, lorsque l'autorité qui établit une règle, une ordonnance, un décret, un règlement ou une proclamation estime qu'il est urgent de les établir et que leur établissement par une proclamation estime qu'il est soit une injustice ou un inconvénient grave pour l'une des parties aux procédures qui

(2) Lorsque le paragraphe (1) n'exige pas qu'une décision, une ordonnance ou un jugement final, émis par un organisme visé dans ce paragraphe, le soient dans les deux langues officielles ou lorsqu'un organisme visé dans ce paragraphe, qui doit émettre la décision, l'ordonnance ou le jugement final, a avec les motifs y afférents, est d'avis que le fait de l'émettre dans les deux langues officielles entraînerait, soit un retard préjudiciable à l'intérêt public, soit une injustice ou un inconvénient grave pour l'une des parties aux procédures qui

(1) Les décisions, ordonnances et jugements finals, avec les motifs y afférents émis par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire créé en vertu d'une loi du Parlement du Canada, seront tous émis dans les deux langues officielles lorsque la décision, l'ordonnance ou le jugement public en général ou lorsque les procédures y afférentes se sont déroulées, en totalité ou en partie, dans les deux langues officielles.

438. D'après la façon dont nous avons conçu son rôle, les attributions du commissaire général aux langues officielles seront principalement de deux ordres. Il disposera de larges pouvoirs d'enquête, notamment celui d'exiger les copies de lettres, rapports, dossiers, ou autres documents jugés indispensables à l'examen de l'application, par le pouvoir fédéral, de la loi sur les langues officielles. Il lui sera également loisible d'interroger, sous serment, toute personne au service du gouvernement fédéral dont le témoignage pourrait être utile à l'accomplissement de sa fonction de critique en matière de langues officielles. D'autre part, le commissaire général pourra recevoir et, s'il le juge nécessaire, rendre publique toute doléance émanant de citoyens ou de groupes de citoyens canadiens, touchant au respect de leurs droits ou de leurs privilèges en matière d'usage des deux langues officielles. Il disposera, à cet égard, de pouvoirs discrétionnaires étendus au niveau fédéral. Il va de soi que le commissaire devra pouvoir s'appuyer sur un personnel important.

439. Comme nous l'avons vu plus haut, le commissaire général aux langues officielles sera nommé par le gouverneur général en conseil selon les dispositions de la loi sur les langues officielles. Son mandat pourra être fixé à sept ans, et renouvelable jusqu'à l'âge de la retraite, de sorte qu'il jouisse de l'indépendance la plus complète à l'égard des pouvoirs publics fédéraux, et qu'il acquière ainsi l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions. Durant son mandat, le commissaire général ne pourra être démis de ses fonctions que sur requête des deux Chambres du Parlement fédéral. Il rendra compte de son administration directement au Parlement et non au gouverneur en conseil, fera part au Parlement, au moins chaque année, du résultat de ses contrôles et de ses recommandations quant à l'application de la loi fédérale sur les langues officielles. Investi d'une haute autorité morale par son rôle d'agent auprès du public canadien et auprès du gouvernement et du Parlement du Canada, ce commissaire général aux langues officielles pourrait devenir l'un des artisans les plus efficaces de l'égalité des deux langues officielles au Canada. C'est à la fois l'initiative de ce commissaire général et la portée des lois fédérales et provinciales sur les langues officielles qui détermineront en définitive le succès des nouvelles régions ou districts officiellement bilingues au Canada. En résumé, nous recommandons a) que le Parlement fédéral adopte une loi sur les langues officielles ; b) que le gouverneur général en conseil désigne un commissaire général aux langues officielles chargé de veiller au respect du statut du français et de l'anglais au Canada.

b) Que, moyennant l'assentiment de la province intéressée, le gouverneur en conseil pourra s'entendre avec les autorités de tout gouvernement local où une minorité de langue officielle est jugée appréciable, pour partager avec ce gouvernement local le coût de la mise en place et du maintien de services administratifs et judiciaires assurant la reconnaissance de la langue de cette minorité.

434. Cette loi devra aussi autoriser le gouverneur en conseil, au début en consultation étroite avec le grand commis de l'État dont la désignation est prévue en matière de langues officielles, à créer en collaboration avec les autorités d'une ou plusieurs provinces, un ensemble de districts bilingues, et à s'assurer du bon fonctionnement de leur régime linguistique, au niveau fédéral. La loi fédérale sur les langues officielles devra également habiliter le gouverneur en conseil à désigner lui-même le grand commis en matière de langue à qui pourra être donné le titre de « Commissaire général aux langues officielles ».

435. Le commissaire général aux langues officielles jouera un double rôle. Il sera d'abord la conscience agissante, et en somme le protecteur du public canadien en matière de langues officielles. C'est à lui qu'appartendra la tâche d'examiner les cas d'espèce, et d'y faire écho, là où les droits et privilèges de citoyens ou de groupes de citoyens ne sont pas respectés par le pouvoir fédéral. Recevant et pouvant mettre en relief les griefs des citoyens canadiens en matière de langues officielles, le commissaire général jouerait en quelque sorte le rôle d'un « ombudsman linguistique » fédéral. Nous nous demanderons dans un autre livre dans quelle mesure pourra lui revenir l'application du paragraphe 5 du nouvel article 133 proposé plus haut.

436. Le commissaire général aux langues officielles agira en outre comme critique de l'application de la loi fédérale sur les langues officielles. C'est à lui qu'incombera la tâche d'examiner de ce point de vue les actes de l'administration fédérale et de ses agents, dans leurs rapports avec le public, dans l'ensemble du pays, et particulièrement dans la capitale fédérale et les districts bilingues. Tenu de rendre compte publiquement chaque année de ses activités, le commissaire général jouera au niveau fédéral dans le domaine linguistique, un rôle analogue à celui de l'Auditeur général pour les dépenses du gouvernement et les biens de l'État.

437. Protecteur du public canadien et critique des autorités fédérales en matière de langues officielles, le commissaire général aux langues officielles pourra aussi, provisoirement, agir en qualité de conseiller du gouverneur en conseil, jusqu'au moment de l'établissement d'un premier ensemble de districts bilingues au Canada.

français au niveau fédéral. Elle définira le droit pour chacun de traiter avec les services centraux de l'administration fédérale, ou leurs bureaux établis dans toute région ou district bilingue, à son choix, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et de recevoir une réponse dans cette langue. Elle définira aussi le droit de toute personne traduite en justice pour un délit pénal, non seulement de profiter des services d'un avocat, ainsi que le prévoit déjà la Déclaration canadienne des droits, mais aussi, à son choix et non à la seule discrétion du tribunal comme c'est la situation présentement, de recourir à un interprète pour communiquer avec le tribunal dans la langue officielle qui lui est le plus familière. Elle stipulera également que tous les accords ou traités internationaux conclus par le Canada doivent comporter une version anglaise et une version française, et que ces deux versions doivent être approuvées et signées par le Canada et l'autre partie contractante. Par ailleurs, des dispositions *ad hoc* devront y réglementer l'usage de l'anglais et du français dans la fonction publique fédérale.

432. En ce qui a trait à la fonction législative du Parlement du Canada, la loi fédérale sur les langues officielles devra édicter notamment :

a) Que toute ordonnance ou règlement d'intérêt général promulgué, soit par le gouverneur général en conseil, soit par un ministre, soit par une société de la Couronne ou soit autrement, devra être publié simultanément en anglais et en français dans la *Gazette du Canada* ;

b) Que toute publication officielle de conseil, commission, ou conférence, dont le caractère est entièrement ou partiellement fédéral, devra également être publiée simultanément en anglais et en français ;

c) Que toute personne résidant dans un district bilingue pourra obtenir, sur demande, une traduction officielle de toute ordonnance, avis ou règlement du gouvernement du Canada concernant ce district, ou de l'une de ses succursales régionales ou locales situées dans ce district ;

d) Que les Statuts annuels et les Statuts révisés du Canada seront publiés dans des volumes où la version française et la version anglaise des lois apparaîtront sur la même page, ou sur deux pages en regard.

433. Pour confirmer le droit et le devoir du gouverneur en conseil, et en vue de lui permettre d'inciter les pouvoirs provinciaux et municipaux à s'intéresser à la mise en œuvre et au bon fonctionnement des régimes linguistiques des districts bilingues, la loi fédérale sur les langues officielles devra en outre établir :

a) Que le gouverneur en conseil pourra s'entendre avec toute province disposée à étendre la reconnaissance officielle de l'anglais et du français à ses propres services administratifs et judiciaires, pour partager avec elle, de façon équitable, les dépenses supplémentaires afférentes ;

fédéral et les assemblées provinciales disposent actuellement de tous les pouvoirs nécessaires pour donner suite à nos recommandations sur le sujet sans modifier la Constitution. De fait, pour ce qui est des districts bilingues, leur création relève à la fois des autorités provinciales et des autorités fédérales.

427. Cependant, il appartient selon nous au gouvernement fédéral, non seulement de mettre en marche le processus conduisant à l'établissement des districts bilingues, mais de faire preuve de *leadership* en la matière. Car il est de toute évidence la seule institution commune à tous les Canadiens.

428. L'action fédérale doit consister d'abord à donner une plus large assise juridique aux deux langues officielles du Canada, l'anglais et le français. Nonobstant la révision nécessaire de l'article 133 de l'A. A. N. B., dans le sens que nous avons suggéré, nous croyons que le gouvernement fédéral doit légiférer sans délai en matière de langue, afin de donner un statut égal à l'anglais et au français dans les domaines de sa compétence, et d'aider à établir les institutions et les mécanismes propres à garantir la création et le fonctionnement d'un ensemble de districts officiellement bilingues.

429. La pièce maîtresse de tout programme général de bilinguisme au Canada doit être une *loi fédérale sur les langues officielles*, dont les buts principaux seront :

a) Assurer aux citoyens canadiens l'accès aux services administratifs et judiciaires des organismes fédéraux, dans les deux langues officielles du pays ;

b) Prévoir la désignation d'un grand commis de l'État, indépendant des pouvoirs publics, chargé notamment d'enquêter et de faire rapport sur la mise en application de la loi fédérale relative aux langues officielles ;

c) Donner au gouverneur général en conseil l'autorité nécessaire pour négocier avec les pouvoirs publics intéressés, tant à l'échelon provincial qu'à l'échelon local — dans ce dernier cas moyennant l'assentiment de la province en cause — dans le but de faciliter aux citoyens canadiens l'accès aux services publics dans les deux langues officielles.

430. En outre, chaque province officiellement bilingue et, idéalement, chaque province qui établira ou s'associera à l'établissement chez elle de districts bilingues, devra se doter d'une loi provinciale sur les langues officielles. Nous décrirons plus loin la nature et les objectifs d'une telle loi qui, comme la loi fédérale, définira les droits des citoyens de cette province quant à l'usage de deux langues officielles.

431. La loi fédérale sur les langues officielles devra énoncer les droits et privilèges des Canadiens quant à l'emploi de l'anglais et du

EXTRAITS DU RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME

Le poste de Commissaire aux langues officielles a été créé en vertu de la Loi sur les langues officielles. Le principe de la Loi et du poste de Commissaire découle des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Cette commission d'enquête a été instituée en juillet 1963 par le gouvernement du premier ministre Lester B. Pearson. Elle avait pour mandat de

... faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada . . .

En février 1965, la Commission publiait un rapport préliminaire dans lequel elle rendait compte de ses périples à travers le pays et concluait que le Canada traversait, sans toujours en être conscient, « la crise majeure de son histoire ». Deux ans plus tard paraissait la première tranche de son rapport final. Jusqu'au 31 mars 1971, date de sa dissolution, la Commission a publié six livres qui constituent l'ensemble de son rapport final.

C'est au livre I, intitulé « Les langues officielles », que se trouve la recommandation visant à l'adoption d'une « loi fédérale sur les langues officielles » et à la désignation d'un « commissaire général aux langues officielles ». Pour bien situer la loi et le poste de commissaire dans leur contexte historique, nous reproduisons ci-après, *in extenso*, les passages du livre I traitant de cette question.

C. Loi fédérale sur les langues officielles

426. Nos propositions relatives à la création de districts bilingues n'entraînent pas, en soi, d'amendements à l'A. A. N. B. Le Parlement

APPENDICES

les instruments du dialogue. Le Commissaire propose aux gouvernements à tous les niveaux d'étudier notamment les perspectives ouvertes par ce qu'on pourrait appeler un « corps interprovincial de coopérants linguistiques ». Un tel mouvement pourrait logiquement être lancé par le Conseil canadien des ministres de l'Éducation, tout en bénéficiant, au besoin, pour les frais de déplacement, du concours financier du gouvernement fédéral. En un mot, ce programme offrirait chaque année des bourses à plusieurs milliers d'étudiants, ainsi qu'à de jeunes diplômés, pour leur permettre de passer une année dans un établissement d'études supérieures d'une autre province, moyennant six ou sept heures par semaine d'enseignement de la conversation et de la prononciation de leur propre langue dans une école secondaire locale. Ce n'est pas une idée neuve, ni une panacée. Elle est en pratique depuis des décennies en Europe, avec d'excellents résultats, et même, depuis peu, sur une très petite échelle, au Canada, entre l'Ontario et le Québec. L'objectif bien simple de ce programme serait d'engager la jeunesse dans une discussion spontanée, laissant s'épanouir ses capacités linguistiques naturelles dans le jaillissement même de ses idées.

Il ne s'agit là que d'un des nombreux programmes auxquels les autorités fédérales et provinciales pourraient collaborer pour traduire les principes de respect mutuel et de dialogue dans la réalité canadienne. L'application de ces principes doit évidemment dépasser une bonne-ententisme fallacieux, ancré, au fond, dans une ignorance bonasse. Au risque de laisser l'impression trompeuse qu'il considère sa fonction comme un futile replâtrage, le Commissaire reconnaît que son rôle, comme la plupart des rôles joués dans l'univers fédéral du bilinguisme, n'a qu'une importance secondaire en comparaison des bienfaits qui pourraient découler de solutions s'attaquant, dès l'enfance et pendant la jeunesse, à la racine du mal : l'incompréhension entre les cultures (avec le déni réciproque de dignité que cela implique) et l'unilinguisme involontaire.

En conclusion, il invite tous les hommes politiques à repenser dans cette simple perspective humaine les véritables défis que doit affronter notre pays encore imparfaitement bilingue.

Il faudra en particulier que les Canadiens trouvent le moyen d'accroître massivement les échanges de jeunes et de donner plus de réalisme à l'enseignement de la langue seconde : dans trop de régions du Canada, cet enseignement, par son caractère souvent mécanique et son inadaptation aux réalités canadiennes, a émuossé, non pas affiné,

Il faut, bien sûr, semer le bon grain à tous les niveaux, mais surtout dans les écoles, pour qu'il germe dans l'esprit de nos enfants, dont l'éducation est du ressort des provinces. Déjà, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que des groupes privés, ont entrepris des efforts méritoires en vue d'aider les jeunes d'une communauté linguistique à connaître ceux de l'autre. Cependant, en toute objectivité, devant l'ampleur et l'urgence du problème, on doit remarquer qu'il faut creuser davantage en profondeur pour favoriser parmi les Canadiens un dialogue qui, dans les années à venir, se révélera indispensable, quelle que soit l'orientation que l'électorat et les hommes d'Etat imprimeront à la Constitution.

Le Commissaire et ses collègues savent fort bien que leur activité, malgré son utilité, ne va pas transformer les données fondamentales de la question linguistique au Canada. De toute évidence, des solutions radicales et durables ne peuvent venir que de la reconnaissance, par tous les Canadiens, de l'égalité de dignité et de valeur de leurs deux principales communautés linguistiques.

6. *Vers des solutions en profondeur*

Sur pied des cours de langue spécialisés et accélérés. Si ces administrations acceptent de suivre les recommandations, il arrive souvent que leur budget de l'année ne leur permette pas de respecter les délais posés par le Commissaire. Dans ces conditions, il ne faudrait pas, selon le Commissaire, attendre d'elles qu'elles transfèrent à cette fin des crédits de leur budget de fonctionnement normal, surtout si un pareil transfert risque d'amoindrir quelque autre service utile au public. Aux yeux du Commissaire, la responsabilité financière en incombe au gouvernement dans son ensemble, qui a publiquement assigné au bilinguisme un des niveaux les plus élevés dans son ordre de priorité. En conséquence, afin que les administrations se conforment à l'intention du législateur en matière de langue, telle que cette intention est interprétée dans les limites de la raison par le Commissaire, il semble logique que le Conseil du Trésor leur permette, sur avis favorable du Commissaire, un accès rapide à ses fonds de prévoyance. On peut toujours dire : « attendez l'année prochaine ». Mais s'il veut que les administrations prennent au sérieux la priorité qu'il accorde au bilinguisme, le gouvernement pourra estimer préférable de donner à la réforme les moyens qui permettent un rythme digne de cette priorité.

Bien que les plus importantes recommandations du Commissaire portent sur des droits civiques fondamentaux, quoique intangibles, certaines autres, consécutives à des études spéciales ou à l'instruction de plaintes, exigent des administrations qu'elles envisagent des dépenses imprévues substantielles, notamment dans le cas où on les pousse à changer un grand nombre d'inscriptions ou de formulaires ou à mettre

5. Financement et rythme de la réforme

Pour finir, le Commissaire voudrait aider et rassurer davantage les fonctionnaires anglophones, aussi bien que leurs collègues francophones, en faisant de son Bureau un organisme d'exception spécialisé dans certains problèmes de personnel mettant en cause le bilinguisme. Aux termes de son mandat, tel qu'il est décrit au chapitre premier, le Commissaire est obligé d'insister pour que, dans toute méthode de recrutement et d'avancement, il soit « dûment tenu compte des objectifs et des dispositions » de la Loi sur les langues officielles, qui, dans son essence même, garantit un traitement égal à l'anglais et au français. Il invite spécialement les syndicats, les députés et chaque employé fédéral à envisager le recours offert par son Bureau, lorsque les mécanismes d'appel courants ont été épuisés ou qu'ils paraissent inadaptes, et lorsqu'on craint que les objectifs et les dispositions de la Loi sur les langues officielles n'aient été méconnus. Comme simple règle pratique à suivre pour envisager pareil recours, il suffirait de se demander si l'on peut répondre par l'affirmative à la question suivante : les procédures et les mécanismes d'appel déjà employés, ou viciés par la crainte d'éventuelles représailles, ont-ils violé l'égalité de statut, de droits ou de privilèges de l'anglais ou du français imposée par la Loi ?

apparence, par la longueur et l'adaptation relative des cours : d'après la Commission de la Fonction publique, sur plus de 22 000 stagiaires, 30 pour cent ont renoncé en cours d'études, et seulement 2 000 ont réussi à atteindre la fin du niveau 3, le niveau supérieur étant de 4. Dans un louable effort, la Commission, consciente de la difficulté d'appliquer un programme aussi vaste, s'est mise à repenser bon nombre de ses méthodes. Ses propres travaux de recherche et d'évaluation donnent à espérer que l'on pourra bientôt venir à bout de bien des problèmes antérieurs, y compris ceux que posent la mise au point d'épreuves valables, le choix de candidats aux possibilités de carrière prometteuses et la conservation des connaissances linguistiques acquises. Il est à souhaiter que, par les réformes qui s'ensuivront, la Commission, grâce à des congés de formation linguistique accordés avec plus de générosité par tous les ministères, trouve le moyen de calquer son enseignement, avec plus de réalisme et de souplesse, sur les besoins de travail réels de chaque candidat.

Il serait également judicieux, dans ces cas, de mieux adapter le degré de compétence demandé dans la seconde langue aux exigences précises de chaque poste : en collaboration avec le Bureau des langues de la Commission de la Fonction publique (l'école des langues du gouvernement), les terminologues du Bureau des traductions, au Secrétariat d'Etat, de concert avec leurs collègues de l'Office de la langue française et avec les services des banques de mots automatisées de l'Université Laval et de l'Université de Montréal, pourraient être invités à mettre au point des vocabulaires ou lexiques à caractère essentiellement utilitaire pour des centaines de catégories d'emploi. Un météorologue ou un spécialiste de la main-d'œuvre, par exemple, aurait ainsi l'occasion de devenir « fonctionnellement bilingue » beaucoup plus vite, et finalement avec plus d'enthousiasme, si on lui fixait des normes en rapport direct avec son emploi. Ces lexiques permettraient aussi, grâce à la simplification du contenu et des méthodes de la formation linguistique, de réaliser des économies sur les cours accélé- rés et de réduire les taux élevés d'abandons, causés, selon toute

fonctions.

Un second problème, c'est celui de la désignation de postes bilingues. Il est bien évident qu'en reclassant, sous le contrôle général de la Commission de la Fonction publique, certains postes comme bilingues, les autorités ministérielles réussiraient à faire accepter plus largement leurs décisions si, chaque fois que possible, elles rendaient public ce reclassement six mois au moins avant chaque concours, de façon à donner à tout candidat qualifié un délai raisonnable pour acquérir une certaine connaissance pratique de l'autre langue. Mieux encore, les services de recrutement pourraient probablement, dans bien des cas, rendre plus manifeste le bien-fondé du bilinguisme en acceptant de nommer aux postes reclassés bilingues tout candidat disposé à prendre le ferme engagement d'atteindre au niveau voulu de compétence bilingue dans l'année ou les dix-huit mois suivant son entrée en

fonctions.

Sans doute le centre coopératif d'information sur le bilinguisme, qui courent sur la question, bien souvent sans raison, par les décisions prises ou même les rumeurs

S'ils sont nécessaires pour aider les fonctionnaires francophones à donner leur mesure, le dialogue et la confiance ne le sont pas moins pour aider leurs collègues anglophones à s'adapter à la réforme linguistique. Peut-être est-il inévitable qu'à Ottawa, plus particulièrement, le climat où baigne le bilinguisme soit loin d'être sercin. Après tout, dans cette capitale administrative, on n'a pas sur le bilinguisme le point de vue théorique de Sirius : ce qui est en jeu, *hic et nunc*, ce sont des emplois et des carrières. Mais en harmonisant, au moins officieusement, leurs efforts, les députés (d'Ottawa ou d'ailleurs), les syndicats, la Commission de la Fonction publique, le Secrétariat d'État, le Conseil du Trésor et le Commissaire aux langues officielles devraient pouvoir apaiser dans une bonne mesure les angoisses suscitées,

4. *Le bilinguisme et le fonctionnaire anglophone*

exemple l'Alcan et l'Hydro-Québec.

certaines grandes entreprises privées ou publiques du Québec, par gouvernement aurait intérêt à s'inspirer de l'expérience précieuse de la principale justification de ces unités. Pour les mettre sur pied, le bilingue, sans qu'on ait pour autant raison de voir dans cet avantage eau, dans les écoles de langues de la Commission de la Fonction publique, pour retenir le français courant qu'ils ont acquis, en suant sang et ont des chances de trouver dans ces unités le milieu le plus favorable en passant, les fonctionnaires anglophones bilingues de fraîche date leur compétence au service de l'État avec plus d'efficacité. Disons-les fonctionnaires francophones, tout en leur permettant de mettre sûrs de faire du milieu de travail fédéral un véritable chez-soi pour le plan pratique, elle peut se révéler comme l'un des moyens les plus divers ministères. Cette expérience mérite toute notre sympathie. Sur il a été annoncé, un certain nombre d'unités francophones au sein de Au cours de 1971-1972, le gouvernement doit désigner, comme lentement que possible.

avec les syndicats de ses employés, à la suivre en se hâtant aussi peu Mais la voie est tracée, et le Commissaire incitera l'État, de concert l'intention du Parlement. Tout ne changera pas du jour au lendemain. des deux langues au travail — le Commissaire entend faire respecter ce point qui a pour lui le bon sens et la loi — le principe de l'égalité du droit de travailler en français au sein des institutions fédérales. Sur pour retarder indûment l'application dans les faits de cette garantie dans cette langue. Pourtant, ce facteur ne doit pas servir de prétexte en insistant pour que les institutions de l'État leur offrent des cours insuffisant, du français par les fonctionnaires anglophones — surtout tenir compte du niveau de compréhension, déjà plus élevé mais encore

Le Commissaire, lui, tient ce droit pour acquis et reconnaît l'intérêt particulier qu'il présente pour les fonctionnaires fédéraux francophones d'Ottawa et pour les quelque 75 000 fonctionnaires fédéraux du Québec. Le principe du libre choix de la langue de travail, garanti par l'article 2, doit être soutenu vigoureusement si l'on veut que la justice linguistique revête sa pleine signification au sein de l'administration fédérale. Dans pareille réforme, il faut évidemment

Bien que l'article 2 de la Loi, qui fonde le droit conféré aux fonctionnaires fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix, ne soit pas limité géographiquement, la proclamation des districts bilingues mettra ce droit d'avantage en relief. Sans doute celui-ci, comme l'a indiqué le 9 mars 1971 le président du Conseil du Trésor, est-il reconnu dans un nombre de plus en plus grand d'organismes fédéraux. Il n'en est pas moins vrai que d'autres ne l'ont pas clairement confirmé et que le Conseil du Trésor devrait les y pousser.

3. *Le français, langue de travail*

Il vaut la peine de noter que la création de ces districts ne portera nullement atteinte au devoir qui incombe au Commissaire d'aider les minorités linguistiques de l'une ou l'autre langue officielle dans toute région du Canada où la demande en vue d'obtenir les services de l'administration est « importante » et dans la mesure où il est « possible » de les fournir. Ce devoir, stipulé sans équivoque à l'article 9 (2) de la Loi, le Commissaire a l'intention de le remplir dans une perspective générale. En somme, l'existence des districts bilingues confirmera le droit d'intervention du Commissaire dans de nombreuses régions particulières, sans l'empêcher pour autant d'user de sa prérogative de protéger le statut des deux langues officielles au service du public partout au Canada. D'autre part, la création de tels districts ne modifie en rien le devoir du Commissaire de veiller partout au Canada, en vertu de l'article 38, à ce qu'« aucune des dispositions de la présente loi ne [soit] interprétée comme affectant ou diminuant de quelque manière les droits ou privilèges acquis ou possédés en vertu de la loi ou de la coutume soit avant, soit après l'entrée en vigueur de la présente loi, en ce qui concerne les langues autres que les langues officielles ». Ces districts, aux yeux du Commissaire, ne devraient pas devenir des ghettos privilégiés, mais essentiellement les foyers d'une garantie territoriale beaucoup plus large, garantie à définir avec bon sens et imagination.

doute, à des degrés divers, plusieurs provinces canadiennes. Elle imposera aussi de nouvelles tâches à tous les organismes publics œuvrant dans ces régions.

ou la Commission de la Fonction publique avait établie bien avant la promulgation de la Loi.

Certes, de pareilles réactions s'expliquent dans une certaine mesure par l'ampleur de la réforme déclenchée par la Loi. D'ailleurs, une grande majorité de citoyens reste, de toute évidence, bien disposée à l'égard du bilinguisme officiel. Même si leur adhésion n'est que latente, ils semblent prêts à appuyer toute application raisonnable du principe de l'égalité linguistique, à condition que les pouvoirs publics acceptent d'appliquer, franchement et clairement, les conséquences pratiques de leur politique.

Ni le gouvernement fédéral qui, non sans courage, a pris l'initiative de relever le défi du bilinguisme, ni plus particulièrement le Secréariat d'Etat, principal responsable de la publicité donnée à la politique gouvernementale, n'a manifestement fait preuve d'une audace ou d'une imagination suffisante en ce domaine. Cette constatation vaut également pour la Commission de la Fonction publique et, afin de compléter le palmarès, pour le Commissaire aux langues officielles.

La meilleure publicité, c'est probablement la réforme elle-même, dans sa justice et ses conséquences visibles. Mais il existe sûrement d'autres perspectives, ouvertes à plusieurs des organismes actuellement chargés d'appliquer la Loi, pour coordonner leur action en vue d'expliquer leurs tâches respectives ainsi que les droits et les choix nouveaux offerts aux Canadiens par la Loi. Le Commissaire, pour sa part, serait heureux, tout en restant complètement indépendant du gouvernement, de collaborer avec le Conseil du Trésor, le Secréariat d'Etat, la Commission de la Fonction publique et tous autres organismes intéressés, en fournissant des documents publics à un centre d'information sur le bilinguisme que ces organismes pourraient décider de créer, peut-être sous l'égide d'Information Canada. Un tel centre, à condition d'être au courant de tous les faits utiles et d'avoir un personnel réduit mais bien informé, pourrait simplifier dans une large mesure les problèmes que se posent tant le public que les parlementaires, en répondant clairement et sans délai à des questions qui se perdent aujourd'hui dans une jungle de compétences mal définies et, selon toute apparence, enchevêtrées.

2. *Les districts bilingues : garanties ou ghetto ?*

Une information claire est d'autant plus urgente que le gouvernement va peut-être proclamer au cours de l'année 1971-1972 un certain nombre de districts bilingues, conformément aux dispositions de la Loi. Cette proclamation élargira automatiquement le mandat du Commissaire en vertu de l'article 9 (1) de la Loi et touchera sans

vouls, tout en leur permettant d'approcher plus facilement les dirigeants de leurs organismes, consisterait-elle à les détacher complètement de ceux-ci sur le plan hiérarchique et à les installer au sein de chaque institution comme délégués permanents du Conseil du Trésor. Ainsi, ce dernier pourrait fusionner le niveau des prises de décision et celui de l'exécution à un point impossible à atteindre dans les conditions actuelles.

La troisième raison porte sur la formation et les perspectives d'avenir des coordonnateurs. Aujourd'hui, les nouveaux coordonnateurs entrent en fonctions sans être vraiment mis au courant des objectifs, des attributions et des méthodes de leur poste. Même s'ils bénéficient de l'initiation amicale de collègues en place dans d'autres ministères, les coordonnateurs nouvellement recrutés affrontent parfois des mois d'un apprentissage décevant, effectué sur le tas. Après quoi, ayant réussi à mettre sur pied un *modus operandi* personnel, ils s'aperçoivent qu'il n'existe aucun plan de carrière qui leur ouvre des possibilités d'avancement dans leur travail même; en somme, leur poste mène à une impasse. S'il tient vraiment à orienter et à renforcer les fonctions des coordonnateurs, le Conseil du Trésor devrait en priorité chercher, de concert avec la Commission de la Fonction publique, à satisfaire à ce double besoin.

Le quatrième problème découle d'un malentendu provoqué par la très forte proportion de coordonnateurs qui ont le français comme première langue : en gros, 75 pour cent. Cette situation résulte sans aucun doute d'un intérêt et d'une compétence tout naturels. Malheureusement, elle perpétue le mythe selon lequel « le bilinguisme, c'est l'affaire des seuls Français », les coordonnateurs ne faisant que « préparer pour leur paroisse ». Le bon sens veut que la Commission de la Fonction publique s'efforce plus que jamais d'attirer davantage d'anglophones bilingues qualifiés vers ces emplois.

b) L'information du public

Un secteur au moins aussi important et encore plus dangereusement négligé, c'est celui de l'information. Il ne se passe presque pas de jour sans que quelque un — fonctionnaire ou même représentant élu, en particulier — ne révèle publiquement que le principe du bilinguisme des institutions reste mal compris ou que certaines de ses incidences réelles ou imaginaires seront une cause d'épreuves ou de menaces pour les carrières. Triste ironie du sort : deux années à peine après son adoption, une loi destinée à promouvoir la justice linguistique risque de constituer, aux yeux de tant de gens, un instrument de discrimination linguistique — même si, le plus souvent, leurs soucis sont causés par certains aspects d'une politique que le gouvernement

Le second inconvénient découle de l'absence de directives communes et de pouvoirs clairement énoncés. Pour remédier de leur côté à ce défaut d'autorité, les coordonnateurs ont créé leur propre association, instrument sans doute très utile pour la confrontation des expériences. Il n'empêche qu'une tribune pour débats de spécialistes ne saurait remplacer un pouvoir exercé avec lucidité. Peut-être la meilleure façon de doter les coordonnateurs des moyens d'action ministère ou de son homologue.

Dans nombre d'institutions publiques, ces employés n'exercent qu'une influence modeste sur la politique de bilinguisme de leurs organismes respectifs. On peut trouver quatre raisons à cet état de choses. Premièrement, la plupart des coordonnateurs occupent un rang relativement bas dans l'échelle hiérarchique, bien au-dessous des autorités suprêmes. Parfois, on les ignore presque complètement, en les reléguant aux oubliettes administratives. Dans de rares cas, leur influence se fait directement sentir sur les responsables des décisions. La plupart du temps, cependant, ces fonctionnaires dévoués œuvrent dans la pénombre d'une autorité illusoire, où leurs recommandations passent par tellement d'intermédiaires qu'en atteignant le sommet de la hiérarchie, si tant est qu'elles y parviennent, elles perdent considérablement de leur force ou voient leur étude indûment retardée. Si l'on veut que le coordonnateur fasse un travail qui reflète le haut degré de priorité qu'attache officiellement le gouvernement au bilinguisme, il faut que son poste lui assure l'accès direct auprès du sous-

a) *Les coordonnateurs du bilinguisme*

Au printemps de 1971, le gouvernement paraissait en train de faire passer le rôle central de coordonnateur, en ce qui concerne la fonction publique, du Secrétaire d'Etat au Conseil du Trésor. Même si cette décision ne saurait, ni ne devrait, diminuer l'indépendance de la Commission de la Fonction publique, il s'agit là, semble-t-il, d'une mesure de renforcement logique, car elle placera le contrôle des orientations, de la gestion et du budget d'une grande partie du programme de bilinguisme sous la même autorité. Aujourd'hui, la composition fortement unilingue anglophone du personnel du Conseil du Trésor peut jeter un doute sur l'opportunité d'une semblable mesure. Il y a lieu de croire, toutefois, que le Conseil trouvera le moyen de redresser ce déséquilibre pour en arriver, grâce à un panachage représentatif, à des décisions réalistes.

Reste que ce déplacement des responsabilités laisse encore subsister une dangereuse incohérence dans au moins deux autres secteurs : celui des conseillers en bilinguisme ou « coordonnateurs » et celui de l'information du public.

Ce fractionnement des pouvoirs a donné naissance à deux autres facteurs de désagrégation. Tout d'abord, il s'est produit un clivage entre ceux qui concevaient la politique et ceux qui l'appliquaient : les exécutants, un peu trop souvent, ont été abandonnés à l'improvisation, selon l'inspiration du moment. Ensuite, parmi les fonctionnaires intéressés eux-mêmes, le cloisonnement a parfois trôlé la rivalité, situation à laquelle, par courtoisie, on a bien voulu associer, lors de son entrée en scène, ce nouveau protagoniste, le Commissaire aux langues officielles. On comprend sans peine que pareille dispersion d'efforts par mi des organismes qui, avec les meilleures raisons et les meilleures intentions du monde, cherchaient tous, au fond, à faire progresser la même cause, celle du bilinguisme, se soit soldée par un certain gas-pillage de créativité.

de services publics visés par la Loi.

au niveau de l'application, l'autorité se répartissait entre une foule du Conseil privé et la Commission de la Fonction publique. De plus, celle-ci avec d'autres corps de l'Etat : le Conseil du Trésor, le Bureau de responsabilité globale des programmes de bilinguisme et le partage de critiques, il faut reconnaître en toute justice le morcellement de la de bilinguisme il ait souvent constitué une cible commode pour les cette tâche. Quoique en raison de ses attributions officielles en matière jamais reçu, à vrai dire, les pouvoirs et moyens pour mener à bien dans toute l'administration fédérale. Or, le Secréariat d'Etat n'a appliquer la Loi sur les langues officielles avec rapidité et efficacité les autres organismes publics, en coordonnant leurs efforts, à faire 31 juillet 1969, le Secréariat d'Etat se voyait confier la tâche d'aider tion du leadership. Par décision du Conseil des ministres en date du Pour parler clair, ce qui est au cœur du problème, c'est la ques-

de ces efforts une certaine désarticulation.

de vues et d'éviter les chevauchements, on discerne dans les résultats ce de comités créés dans l'intention évidente de favoriser les échanges principaux organismes responsables reste insuffisante. Malgré l'existence du gouvernement l'impression durable que la coordination entre les mis en place pour traduire dans la réalité la politique de bilinguisme D'emblée, on retire de l'observation des rouages administratifs

1. Le rapprochement des alliés rivaux

n'ont nulle prétention olympienne. Ce sont des observations présentes en toute simplicité dans l'espoir d'aider les parlementaires affairés à concentrer leur attention sur certains points qui, aux yeux du Commissaire, ont un caractère particulièrement préoccupant dans le monde complexe, pour ne pas dire déconcertant, des administrations et des activités fédérales touchées par le bilinguisme officiel.

qui protègent l'indépendance des ombudsmen de la Nouvelle-Zélande, de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba et du protecteur du citoyen du Québec :

30A. (1) Aucune poursuite en justice ne peut être intentée contre le Commissaire, ou contre l'un de ses subordonnés, en raison d'actes accomplis, de rapports présentés ou de paroles prononcées dans l'exercice de leurs fonctions ou lorsqu'ils ont l'intention d'exercer leurs fonctions en vertu de la présente loi, sauf s'il est établi qu'ils ont agi de mauvaise foi.

(2) Ni le Commissaire ni l'un de ses subordonnés ne peuvent être sommés de faire, devant tout tribunal ou à l'occasion de toute poursuite judiciaire, une déposition ayant trait à quoi que ce soit venu à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la présente loi.

(3) Toute parole prononcée, tout renseignement fourni ou toute pièce ou tout document produits par qui que ce soit, au cours d'une instruction ou d'une poursuite, devant le Commissaire ou l'un de ses subordonnés, sont des communications assorties d'immunité de la même manière que s'il s'agissait d'une instruction ou d'une poursuite menée dans une cour supérieure d'archives.

B. L'univers administratif du bilinguisme

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, le Commissaire et ses collègues ont l'occasion d'observer, sous presque tous leurs aspects, les efforts déployés par l'administration fédérale en vue de promouvoir la réforme linguistique. Même si les documents du Commissaire ne semblent pas assortis du privilège de l'immunité, sa position est privilégiée dans une très grande mesure, en ce sens que, jour après jour, il scrute pour ainsi dire de l'intérieur l'univers bilingue du fédéral, quoiqu'il reste indépendant à l'égard de l'exécutif. À strictement parler, certains des domaines qui vont être évoqués débordent la compétence du Commissaire. Celui-ci, néanmoins, en tant qu'observateur de cet univers bilingue pour le compte du Parlement, trouve logique de ne pas se contenter dans son rapport annuel de comptabiliser une simple accumulation de cas particuliers, mais d'embrasser dans une perspective plus large, bien que partiellement impressionniste, l'administration de l'État et ses services connexes.

Cette idée d'un tour d'horizon repose sur le principe démocratique fondamental de la suprématie du Parlement, à savoir que le pouvoir législatif, dont le Commissaire est l'instrument, a, en dernière analyse, droit de regard sur tout acte de l'exécutif. Les réflexions qui suivent

écrites ainsi que d'obliger à la production des documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire et examiner à fond toute question relevant de sa compétence en vertu de la présente loi, de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

Par l'adjonction des mots en italique à cet article, le Commissaire aurait sans aucun doute le pouvoir d'obtenir la production de documents sans avoir à convoquer un chef administratif ou un fonctionnaire et à l'obliger à comparaître devant lui avec les documents. Cette modification, sans rien ajouter aux pouvoirs du Commissaire, permettrait, grâce à l'utile précision qu'elle apporterait, une application plus souple de la Loi.

2. Immunité

Le Parlement a conféré au Commissaire un haut degré d'indépendance et des pouvoirs étendus en matière d'instruction. La Loi sur les langues officielles souligne son indépendance vis-à-vis du gouvernement, en lui octroyant un mandat de sept ans et en subordonnant sa nomination et sa révocation à l'approbation des deux Chambres du Parlement. En outre, comme mandataire du Parlement, le Commissaire fait rapport directement à cette institution par l'intermédiaire des présidents des deux Chambres, sans passer par le canal d'un ministre de la Couronne.

L'indépendance de ce statut ne diffère pas de celle dont jouissent la plupart des ombudsmen du Canada et d'autres lieux. Elle traduit le principe selon lequel le Commissaire doit être en mesure d'exercer ses fonctions avec impartialité, sans immixtion indue.

Pour garantir l'indépendance d'action nécessaire à cette catégorie de hauts fonctionnaires, beaucoup de lois qui les concernent leur accordent protection contre les poursuites au civil dans des affaires suscitées par l'exercice de leurs fonctions, notamment à la suite des déclarations et des rapports que ces agents de l'État sont tenus de faire périodiquement. Outre cet aspect protecteur, la législation en la matière assure, en délimitant plus clairement la frontière de l'*ultra vires*, une précaution supplémentaire contre le risque d'un excès de pouvoir de la part de l'ombudsman.

La Loi sur les langues officielles ne comporte aucune disposition semblable touchant le Commissaire, dont la situation au regard du droit commun semble incertaine. Aux yeux du Commissaire, ce point mérite éclaircissement. À cette fin, il recommande que la Loi sur les langues officielles soit modifiée par l'adjonction, immédiatement après l'article 30, de l'article suivant, calqué, en substance, sur les textes

tation de l'article 30 de la Loi sur les langues officielles, stipulant que le Commissaire a le pouvoir

... de convoquer des témoins et de les obliger à comparaître et à déposer sous serment ou à fournir des preuves écrites ainsi qu'à produire les documents et autres pièces qu'il estime indispensables pour instruire et examiner à fond toute question relevant de sa compétence en vertu de la présente loi, de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

Un certain ministère, prié de fournir des copies de documents exigés au cours d'une instruction, manifesta des scrupules. Les documents n'ont d'ailleurs pas été produits à ce jour. Le conseiller juridique informa le Commissaire qu'il pouvait en ordonner la production, sauf objection du ministre intéressé pour motif de préjudice à l'intérêt public. Pareille objection aurait été, semble-t-il, aberrante, vu la disposition de l'article 28 (1) selon laquelle « toute instruction effectuée par le Commissaire en vertu de la présente loi sera secrète ». En fait, le ministre, loin de faire objection, fit preuve d'une attitude positive pendant les démarches entreprises par le Commissaire sur cette question auprès des hauts fonctionnaires concernés.

Ceux-ci demandèrent conseil au ministère de la Justice, qui fut d'avis que le Commissaire devait convoquer un des hauts fonctionnaires et l'obliger à produire les documents avant leur remise. Une stricte interprétation de l'article aurait pu appuyer ce point de vue, mais sa stricte application aurait entraîné des inconvénients inutiles et incongrus pour le fonctionnaire assigné, sans compter le risque de malaise au sein de l'administration dans son ensemble quant au climat dans lequel évoluait le bilinguisme.

La question reste à l'étude. Même si certains documents peuvent lui être d'une grande utilité pour lui permettre de procéder, avec toute la rigueur voulue, aux instructions qui lui incombent, le Commissaire répugne à invoquer les pouvoirs que lui confère l'article 30 de la Loi, car, sauf le cas où le refus de produire des documents serait la manifestation d'un obstructionnisme délibéré, pareille mesure irait à l'encontre de sa philosophie administrative. Il est bien évident, toutefois, qu'à bout de patience et une fois épuisés tous les moyens raisonnables de persuasion, le Commissaire doit faire son devoir et invoquer formellement l'article 30. Dans cette éventualité, il vaudrait mieux que les pouvoirs que lui attribue la Loi soient plus clairement définis et que le différend avec le ministère de la Justice soit réglé sans équivoque.

Il est donc recommandé que le paragraphe a) de l'article 30 de la Loi sur les langues officielles soit modifié de la façon suivante :

a) de convoquer des témoins et de les obliger à comparaître et à déposer sous serment ou à fournir sous serment des preuves

Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles, le bilinguisme au Canada amorçait une phase nouvelle de son évolution. L'adoption de la Loi apportait une réponse à des questions fondamentales, mais son application, comme dans le cas de tout texte législatif, soulevait quelques problèmes. Même si, avec le temps, certains d'entre eux peuvent se résoudre d'eux-mêmes, peut-être vaut-il la peine d'attirer l'attention du Parlement sur quelques aspects de la brève expérience vécue par le Commissaire et de formuler diverses recommandations.

L'article 34 de la Loi dispose que le Commissaire peut inclure dans son rapport annuel toutes recommandations en vue d'apporter à la Loi les modifications qu'il estime nécessaires ou souhaitables « pour permettre de donner effet à la présente loi conformément à son esprit et à l'intention du législateur ». Deux des recommandations présentées dans ce chapitre concernent précisément de telles modifications; les autres, corollaires de ce droit de commentaire et du devoir général du Commissaire, exposé à l'article 25, touchent à l'appareil administratif mis sur pied pour mener à bien le programme du gouvernement en matière de bilinguisme.

A. *Chicanes et arcanes*

Au cours de cette première année, le Commissaire a décelé dans la Loi deux risques de difficultés sur lesquels le Parlement, en temps utile, pourrait décider de se pencher.

1. *Production de documents*

Vers la fin de l'année financière 1970-1971, un différend surgit entre le Commissaire et le ministère de la Justice quant à l'interpré-

de publication du B.F.S. L'idée était de passer en revue tous les aspects des services fournis au public par ces divisions.

Au cours de l'année financière, nous avons mené à bien presque tous les travaux de recherche sur place. Le B.F.S. nous a accordé sans réserve sa collaboration.

9. *Ministère de la Défense nationale — Base des Forces armées, Uplands, Ottawa*

Le Commissaire a lancé, le 18 février 1971, une étude sur l'aspect visuel du bilinguisme et les autres aspects de la langue de service au ministère de la Défense nationale. Dans une première étape, il a choisi comme sujet d'étude la base militaire d'Uplands, en raison de sa proximité et de sa situation dans la région de la capitale nationale.

Du 23 au 26 mars 1971, le Bureau a fait l'examen des aspects visuels et, à un degré moindre, des aspects non visuels des services fournis par certains secteurs de la base. L'équipe de recherche a interrogé une vingtaine d'officiers et visité les lieux où l'on avait affaire au public.

Au cours de l'année financière, nous avons terminé les travaux de recherches proprement dits et commencé l'analyse des résultats.

10. *Ministère des Travaux publics — Écriture, Région de la capitale nationale*

Le Commissaire a entrepris, le 9 mars 1971, l'étude des écriture conçus et mis en place par ce ministère. Il s'agissait de déterminer s'ils étaient conformes aux exigences des articles 2 et 9 (1) de la Loi sur les langues officielles.

Dans l'année financière, nous avons établi les plans de l'opération et mis en route les travaux de recherche sur place.

11. *Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, Région de Montréal*

Le Commissaire a entrepris, le 15 mars 1971, une étude spéciale sur les bureaux montréalais du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Il s'agissait d'y déterminer l'ampleur du bilinguisme, tant sur le plan visuel que sur celui des services assurés au public.

Les travaux de recherche sur les lieux ont été précédés d'entretiens exploratoires avec de hauts fonctionnaires du Ministère.

Les résultats et recommandations découlant des études non terminées (7 à 11) figureront au rapport résumant les activités du Bureau pour l'année financière 1971-1972. On y trouvera également des constatations et commentaires sur la façon dont les institutions citées dans les études 1 à 6 ont suivi ces recommandations.

7. *Gendarmerie royale du Canada — Direction générale, Divisions*

« N » et « A »

Le Commissaire a entrepris une étude spéciale sur la Gendarmerie royale du Canada pour déterminer à quel point elle offrait des services bilingues au public; il l'a donc fait porter, comme pour les autres études de la première année, essentiellement sur la langue de service. S'il a choisi la Gendarmerie comme objet d'étude, c'est qu'elle est une des institutions fédérales qui ont le plus largement affaire au grand public.

Pour cette enquête, le Commissaire s'en est tenu à la région d'Ottawa. C'est sans doute là, en effet, qu'il pouvait, tout en restant dans des limites raisonnables, se faire la meilleure idée de ce que ce corps de police représentait.

L'étude portait sur deux secteurs : d'une part, la Direction générale et la Division « N » ; de l'autre, l'organisation extérieure responsable de l'est de l'Ontario et de l'ouest du Québec, y compris la Division « A », affectée à la région de la capitale nationale. La Direction, comme le siège des divisions « N » et « A », est située à Ottawa ou dans les environs.

L'enquête sur la Direction générale était axée sur tous les départements principaux et presque tous les départements secondaires de cette Direction et de la Division « N ». Elle visait à déterminer à quel point, à la Direction générale et dans les bureaux extérieurs, les orientations et les méthodes du centre de décision prévoyaient des services bilingues et présentaient au public une image bilingue de l'organisation. L'enquête sur la Division « A » concernait le siège divisionnaire d'Ottawa, le public à qui il avait affaire et la question de savoir si la Division offrait des services conformes à la Loi sur les langues officielles. Le Bureau s'est mis directement en rapport avec toutes les sections de la Division, sauf la subdivision de North Bay.

À la fin de l'année financière, les chercheurs avaient terminé leurs travaux sur les lieux, avec l'excellente collaboration de la G.R.C., et avaient à peu près mis au point leur rapport.

8. *Bureau fédéral de la statistique*

Le Commissaire a amorcé, le 16 février 1971, une étude sur le Bureau fédéral de la statistique, dans le but de déterminer dans quelle mesure il offrait au public des services dans les deux langues officielles. Il a décidé de centrer cette étude sur les services d'utilisation des statistiques et d'information, qui comprennent les Divisions de l'information et de l'Annuaire du Canada, sur la Division du recensement, à la Direction de la statistique socio-économique, et sur le programme

actuellement accusés par les services linguistiques offerts au public par les musées.

g) Tous les écritaux des bibliothèques des musées devraient être bilingues.

6. *Commission de la capitale nationale — Écritaux, Région de la capitale nationale*

La région de la capitale nationale, comme l'a judicieusement fait remarquer le président de la C.C.N., revêt une importance symbolique et doit refléter le caractère bilingue du pays. Le 5 février 1971, le Commissaire a entrepris, avec l'excellente collaboration de la Commission, une étude visant à déterminer si tous les écritaux posés sur les terrains ou sur les bâtiments qui relevaient d'elle étaient conformes aux articles 2 et 9 (1) de la Loi.

Pour obtenir des données de base, on a choisi 288 écritaux en place à des intersections, dans des parcs et dans des bâtiments du ressort de la Commission de la capitale nationale. Cet échantillonnage, sans englober tous les écritaux de la Commission, était suffisant pour permettre au Bureau de se faire une très bonne idée de la situation dans la région.

Sur ce nombre, 64 pour cent étaient acceptables aux termes de la Loi. Les 36 autres pour cent ne donnaient pas une importance égale aux deux langues officielles. Ainsi, parmi les 103 écritaux jugés inacceptables, 98 ne comportaient pas de version française ou celle qu'ils donnaient était incomplète ou erronée. Souvent, les erreurs étaient minimes (il manquait un accent) et faciles à corriger.

À la suite du rapport établi par les chercheurs, le Commissaire a recommandé ce qui suit :

a) Qu'on rende conformes à la Loi [articles 2 et 9 (1)], autant que possible avant le 31 mai 1972, tous les écritaux extérieurs relevant de la Commission de la capitale nationale. De plus, il faudrait que le fond et la forme des inscriptions, dans chacune des langues officielles, reflètent l'intention exprimée à l'article 2 de la Loi. À cet égard, le Bureau a approuvé le principe de préséance linguistique adopté par la Commission de la capitale nationale (en Ontario : le texte français placé sous le texte anglais ou à sa droite; au Québec : le contraire). Il l'estime bien fondé et en préconise l'application généralisée.

b) On pourrait assurer le respect des obligations imposées par la Loi à la Commission, en ce qui a trait aux écritaux, en mettant au point une méthode de contrôle par enregistrement des inscriptions.

c) La Commission devrait obliger les entrepreneurs chargés de travaux de construction ou de réparation à se conformer à la recommandation a) dans les cas où elle s'applique.

f) Il faudrait créer une section de traduction au service exclusif des musées. Les dispositions en vigueur entraînant des retards et des difficultés préjudiciables à l'une des deux langues officielles, le Commissaire a estimé que cette section pourrait faire partie de l'organisation des musées, de façon à permettre une consultation plus étroite avec leur personnel. Ces mesures devraient remédier à certains déséquilibres

L'ensemble des Musées nationaux du Canada

par la suite dans les deux langues tous les ouvrages scientifiques. Le Commissaire a bien indiqué qu'il serait évidemment souhaitable de publier dans le domaine des publications spécialisées. Toutefois, le Comité constituerait un premier pas vers l'établissement d'un équilibre linguistique accessible aux lecteurs francophones certains ouvrages scientifiques, espérait que cette mesure, tout en ayant l'avantage de rendre plus complète de tous les ouvrages publiés par les Musées nationaux. Le Comité a suggéré cette solution quelque peu partielle parce qu'il était conscient des restrictions budgétaires imposées aux musées. Il français. Ce serait là une première étape d'un programme de traduction français et traitant de découvertes étudiées en particulier au Canada scientifiques actuellement publiés en anglais avec un bref résumé en e) Aux termes de la Loi, on devrait traduire intégralement les ouvrages

Musées nationaux du Canada (la Galerie nationale exceptée)

les besoins des deux groupes linguistiques du pays.

d) Le programme de conférences publiques devrait refléter davantage

Musée national de l'Homme (Musée de la Guerre)

visiteurs francophones parlent couramment le français.

c) La direction du musée devrait s'assurer que les guides chargés des

vraient être bilingues.

b) Toutes les notices explicatives et tous les écrits du musée de-

les.

conformes aux exigences linguistiques de la Loi sur les langues officiel-

compris celles du Musée de l'Aironautique), de façon à les rendre

notices explicatives concernant les objets exposés dans ce musée (y

a) On devrait systématiquement et minutieusement réviser toutes les

Musée national des Sciences et de la Technologie

suit :

À la lumière de ces faits, le Commissaire a recommandé ce qui

sitions alors en vigueur causaient des retards et des difficultés.

influaient sur la possibilité d'obtenir des services bilingues. Les dispo-

la traduction et les exigences formulées quant à la qualité de celle-ci

De toute façon, l'étude a montré que les méthodes suivies pour assurer

restrictions budgétaires, il serait difficile de traduire tous ces ouvrages.

qu'un très bref résumé dans l'autre langue. Il est vrai qu'à cause des

de contrats prévoyant des services aux voyageurs. Le Commissaire a donc recommandé que le Ministère attire l'attention de tous ses directeurs régionaux et de tous ses responsables en poste dans un aéroport sur le fait que cet article de la Loi s'applique à tous les contrats passés après le 7 septembre 1969. Le Ministère pourrait aussi veiller à ce que les clauses des contrats signés avant cette date soient révisées de façon qu'elles soient conformes aux dispositions et à l'esprit de la Loi et à l'intention du législateur. Par exemple, le Commissaire a recommandé que tous les concessionnaires ayant affaire au public à l'aéroport international de Toronto disposent d'écriteaux et de textes d'information bilingues.

Le Commissaire s'attend à ce que le ministère des Transports applique les principes sur lesquels se fondent ces recommandations aussi bien aux futures annexes de Malton qu'à tous les autres aéroports internationaux du Canada.

5. *Les Musées nationaux du Canada, Ottawa*

En faisant cette étude, le Bureau a voulu déterminer à quel point cet organisme, dans les quatre musées qui dépendent de lui, offrait ses services dans les deux langues officielles.

Par « services », on entend ici aussi bien les notices explicatives au sujet des objets exposés que les réponses écrites ou orales données aux demandes de renseignements, ainsi que les fonctions de vulgarisation, comme les projections de films, les conférences publiques, les services assurés par les bibliothèques et la publication d'ouvrages d'arts ou de sciences.

L'étude, faite en février et mars 1971, a mis au jour une certaine tendance à l'unilinguisme anglais dans le texte des écrits du Musée des Sciences et de la Technologie et des bibliothèques des musées, et aussi lors des conférences données au Musée de la Guerre, dépendance du Musée national de l'Homme.

Au musée des Sciences et de la Technologie (y compris le Musée de l'Aéronautique), le relevé photographique de longs textes explicatifs a révélé une importante différence de qualité entre les versions anglaise et française. La version française était remplie de fautes de grammaire et d'orthographe, sans compter les omissions de la traduction. Au même musée, on a constaté qu'un guide bilingue, qui dirigeait une visite en français, commettait bon nombre d'erreurs de grammaire. La publication d'ouvrages scientifiques spécialisés constitue l'un des plus importants apports à la vulgarisation qu'offrent les Musées nationaux du Canada (la Galerie nationale exceptée). Or, au cours de l'étude, en février et mars 1971, on a découvert que ces livres n'étaient édités que dans la langue des auteurs, en majorité anglophones, et ne comportaient

c) L'étude a montré que le ministère des Transports avait négligé de se conformer aux dispositions de l'article 10 de la Loi relatives à l'octroi

de la salle de contrôle.
 b) Toute annonce d'intérêt général faite à ce microphone devrait se donner dans les deux langues officielles et tout appel destiné à un francophone, se faire en français. Un lexique sommaire mis à la disposition des préposés se révélerait peut-être utile en la circonstance. L'important, c'est que le Ministère puisse se conformer aux recommandations formulées sans mettre en danger la sécurité d'emploi du personnel de la

terres.
 Le Bureau a également suggéré que les inscriptions des panneaux graphiques ou pictographiques ne soient rédigées que dans les deux langues officielles, mais aussi qu'il leur assure la primauté sur les langues que le Ministère accorde non seulement une égale importance aux deux des versions en d'autres langues. Dans ce dernier cas, on recommande langues officielles, à moins que des accords internationaux n'imposent graphiques ou pictographiques ne soient rédigées que dans les deux à l'anglais et au français une importance égale.

a) Tous les écrits que peut voir le public à l'intérieur ou à l'extérieur de l'aéroport et qui relèvent du ministère des Transports devraient être bilingues, et cela, avant le 1^{er} septembre 1971, à moins, évidemment, qu'on ne les remplace par des pictogrammes. On devrait donner

à la lumière de ces constatations, le Commissaire a fait les recommandations suivantes :

Les annonces faites par le système de sonorisation de l'aéroport, indépendamment du destinataire ou du contenu de l'information, étaient toujours unilingues anglaises, sauf quand il s'agissait de langues étrangères.

On a noté qu'à l'exception de quelques indications trilingues de portes, les écrits qui dépendaient directement ou non du ministère des Transports étaient pour la plupart unilingues anglais. Parmi eux figuraient certains écrits émanant pas du Ministère, pour la plupart de nature publicitaire, et quelques-uns relevant de la Gendarmerie royale du Canada et des ministères des Travaux publics, de la Santé nationale et du Bien-être social, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, du Revenu national (Douanes et Accise) et de l'Agriculture. Le ministère des Transports avait entrepris de remplacer les écrits par des pictogrammes, mais les inscriptions qui accompagnaient parfois ces pictogrammes n'étaient pas toujours bilingues.

L'emplacement des salles de départ, des toilettes, etc. En outre, il a passé en revue les services que le Ministère offrait au public par le truchement de concessions accordées à d'autres ministères, à des sociétés de la Couronne, à divers autres organismes et à des entreprises commerciales.

Le Bureau s'est surtout attaché à vérifier l'aspect visuel du bilinguisme dans l'aéroport, en examinant le millier d'écriteaux qui s'y trouvent, panneaux ou tableaux indicateurs, renseignements divers sur

formément à l'article 10 de la Loi sur les langues officielles.

Le Bureau s'est surtout attaché à vérifier l'aspect visuel du bilinguisme dans l'aéroport, en examinant le millier d'écriteaux qui s'y trouvent, panneaux ou tableaux indicateurs, renseignements divers sur

formément à l'article 10 de la Loi sur les langues officielles.

Malheureusement, au 31 mars 1971, celui-ci n'avait pu encore faire démarquer les cours de français destinés aux employés des commissionnaires et dont le début avait été prévu pour janvier.

Un contrôle ultérieur a révélé que, malgré certaines difficultés dues à des obligations imposées par des contrats déjà signés avec les concessionnaires, le Ministère se conformait aux recommandations de façon satisfaisante, sinon parfois aussi vite qu'espéré. D'autre part, les lexiques qu'on avait préparés, et que notre Bureau avait revus, avaient été envoyés à tous les autres aéroports internationaux du Canada. Toutefois, certains textes d'écriteaux comportaient encore des erreurs et le Ministère en a été informé.

Le Bureau, par la suite, a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

Le Ministère a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

Le Ministère a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

Le Ministère a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

Le Ministère a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

Le Ministère a aidé le Ministère à fixer la présentation générale et le libellé des 72 écriteaux à mettre en place à l'aéroport d'Ottawa. Dans cette vérification préalable, on a obtenu l'aimable assistance des experts du Bureau des traductions du Secrétariat d'Etat et de l'Office de la langue française du gouvernement du Québec.

3. *Ministère des Transports — Aéroport international d'Ottawa*

Cette étude, effectuée en fin novembre 1970, a porté sur le caractère bilingue des services offerts par le Ministère aux voyageurs et au grand public à l'aéroport international d'Ottawa. Par « services », on entend ici ceux que le Ministère fournit soit directement, soit indirectement par le truchement de ses concessionnaires.

Un relevé de 63 écriteaux placés à l'intérieur et à l'extérieur de l'aéroport a révélé que la plupart n'étaient conformes ni à la lettre ni à l'esprit de la Loi sur les langues officielles. Les chercheurs ont noté un bon nombre d'erreurs de langue, d'omissions et de fautes de grammaire dans le texte français des écriteaux bilingues. Quant aux affiches publicitaires, elles étaient toutes unilingues anglaises.

En ce qui concerne la boutique de cadeaux et le kiosque à journaux, exploités par le même concessionnaire, nous avons constaté que toutes leurs annonces et les textes de leurs étalages étaient bilingues. Par contre, le personnel en était surtout unilingue anglais. De plus, le kiosque à journaux n'offrait pas suffisamment de publications de langue française. En vertu de son contrat avec le Ministère, la société concessionnaire devait pourtant « engager un personnel susceptible de fournir un service de premier ordre en anglais et en français ».

L'équipe de recherche a également observé que les employés de la cafétéria et du restaurant étaient loin de posséder le français. Le contrat de leurs concessionnaires, qui ne stipule pas d'exigences linguistiques, expire en 1975. Le Bureau a jugé qu'on devait trouver entre-temps des mesures appropriées et réalistes pour assurer dans ces lieux le respect de la Loi.

Le Commissaire a présenté au Ministère plusieurs recommandations, dont voici l'essentiel :

a) Le Ministère devrait rendre bilingues tous les écriteaux intérieurs et extérieurs dont il est directement ou indirectement responsable, en donnant une importance égale aux deux langues, et cela, avant le 25 décembre 1970. S'il découvrait d'autres écriteaux unilingues ou entachés d'erreurs, au cours de son programme de réformes, il devrait les rendre bilingues ou les corriger.

b) Le Ministère devrait continuer à insérer une clause de « services bilingues » dans tous les contrats qu'il octroie aux concessionnaires de l'aéroport ayant affaire aux voyageurs ou au grand public; il devrait s'efforcer avec plus d'insistance de faire respecter cette clause. Cette nécessité est particulièrement urgente en ce qui concerne la boutique de cadeaux et le kiosque à journaux. Le Ministère devrait régulièrement vérifier la variété et la disposition des publications de langue française. À titre indicatif, le Bureau lui a fourni une liste de quotidiens et de périodiques édités dans cette langue.

Sur la foi de ces constatations, le Commissaire a formulé quatre recommandations principales, dont voici le résumé :

- a) Sur le plan matériel, l'image d'Air Canada, dans tous ses bureaux ou ses locaux de la région d'Ottawa, devrait refléter un bilinguisme intégral et authentique.
- b) Les affiches publicitaires apposées dans les bureaux du centre-ville et variant telle ou telle station de vacances devraient être bilingues. Si on les imprimait séparément dans les deux langues, il faudrait leur accorder une place d'égal importance.
- c) On devrait améliorer les annonces publiques à l'aéroport, notamment donner la version française plus rapidement et veiller à la qualité de son énoncé.
- d) Air Canada devrait lancer des programmes de cours de langues à brève et à longue échéance (ou accélérer le rythme de ceux qui existent), en mettant l'accent sur un enseignement fonctionnel destiné au personnel ayant affaire au public. Les améliorations souhaitées pourraient ainsi se faire sans mettre en danger la carrière des employés.

Un examen ultérieur de la situation, effectué de concert avec les représentants de la direction et ceux du syndicat, a révélé qu'Air Canada s'efforçait consciencieusement de mettre en œuvre ces recommandations et, en général, de se conformer à l'esprit et à la lettre de la Loi.

Air Canada a prêté une attention particulière aux recommandations du Commissaire quant aux cours de langues. En février 1971, après avoir consulté le Bureau et le syndicat du personnel au sol, la Société a lancé un programme fonctionnel d'enseignement du français, réparti sur 120 heures de classe et dispensé, pendant le temps de travail, à ses frais. En outre, le laboratoire de langues était mis à la disposition des employés en dehors des heures de travail. Le cours, offert mais non imposé aux employés unilingues syndiqués de la région d'Ottawa, avait pour but de leur donner une connaissance du français suffisante pour leur permettre, après avoir suivi cet enseignement avec succès, de fournir des services dans cette langue aux voyageurs. À cette fin, on leur apprenait un vocabulaire adapté à leur genre de travail. Une fois le cours terminé, le programme prévoit des contrôles périodiques des mots et notions retenus.

La section locale et la centrale nationale du syndicat ont toutes deux accueilli avec faveur l'initiative prise par le Commissaire quant à ces cours. Des agents du Service des études spéciales, sur l'invitation d'Air Canada, ont visité à deux reprises, en fin février et au début mars, le laboratoire de langues d'Ottawa, et ils ont pu constater que le programme d'enseignement avait bien démarré.

a pu s'assurer la coopération active d'Air Canada et de ses employés pour l'amélioration des services bilingues à fournir au public et, d'autre part, dissiper certaines appréhensions du syndicat quant aux risques de l'étude pour la sécurité d'emploi. De plus, la direction de la Société a remis au Commissaire de nombreux documents susceptibles de faciliter la préparation systématique de futures études de ce genre.

Au cours de l'étude, on a constaté qu'au premier abord, et de façon générale, les deux bureaux du centre-ville et, dans une moindre mesure, ceux de l'aéroport, reflétaient assez bien le caractère bilingue du pays. On pouvait s'y procurer dans les deux langues brochures, dépliants, horaires et divers autres imprimés. Les affiches publicitaires, par contre, étaient pour la plupart unilingues anglaises.

Les chercheurs se sont rendus dans les deux bureaux du centre-ville une dizaine de fois, à des heures différentes, en novembre et en décembre. Lors de ces visites, il leur a semblé que le personnel comprenait aussi bien des bilingues que des unilingues anglophones, les bilingues étant légèrement plus nombreux dans toutes les équipes successives. Juste avant le début de l'enquête, il y avait eu des changements dans la composition et la répartition du personnel. Cependant, les employés en rapport avec les clients qui préparaient un voyage étaient toujours bilingues.

En revanche, l'aéroport ne présentait pas un caractère aussi bilingue que les bureaux en ville. À noter, toutefois, certaines réformes effectuées au cours de l'étude. Ainsi, les inscriptions figurant sur les deux portes des bureaux intérieurs d'Air Canada, précédemment unilingues anglaises, ont été par la suite rédigées dans les deux langues. Sur le tableau indicateur des arrivées et des départs, les titres étaient bilingues, mais les renseignements sur les vols (horaire respecté, retards, annulations, etc.) étaient unilingues anglais. De plus, le petit tableau d'identification des vols ne donnait parfois qu'en anglais les précisions à leur sujet.

De fin novembre à la mi-décembre, les chercheurs se sont rendus au moins six fois à l'aéroport dans le but d'écouter les annonces faites au public, et aussi de vérifier les écritaux. Ils ont constaté des inégalités. On faisait presque toutes les annonces dans les deux langues, mais, au cours des périodes d'observation, les chercheurs ont toujours noté une ou deux omissions. Les annonces françaises manquaient de clarté, la prononciation était imprécise et on semblait leur accorder une importance moindre qu'aux annonces anglaises. Parfois, il s'écoulait un bon moment entre l'annonce anglaise et l'annonce française. L'auditeur se demandait même s'il y aurait ou non une annonce française. Cette situation risquait évidemment de désavantager les voyageurs francophones.

Commissaire et ses collègues ont considéré les résultats obtenus comme généralement révélateurs des pratiques suivies au téléphone dans les bureaux des ministres.

Sur un total de 301 appels téléphoniques faits du 3 au 17 décembre 1970, 176 l'ont été aux bureaux parlementaires, et les 125 autres aux bureaux ministériels. Dans le cas de 273, la salutation de la réceptionniste a été faite dans les deux langues et la communication transmise dans la langue du correspondant. Dans le cas de 233 appels, la secrétaire du ministre a su répondre à des questions simples dans la langue du correspondant. Enfin, dans le cas de 264 appels, il y a eu un employé du bureau du ministre capable de soutenir une conversation dans la langue du correspondant.

L'enquête a montré que, malgré d'importants écarts dans les pourcentages de réussite, plus de la moitié des bureaux des ministres ont obtenu plus de 80 pour cent pendant la durée de l'enquête.

Le Commissaire a fait connaître à chacun des ministres les résultats obtenus par son bureau, en lui rappelant, en guise de recommandation, l'importance symbolique qu'il y avait à donner le bon exemple aux autres échelons de l'administration. Dans les quelques cas où les résultats avaient été médiocres, le Commissaire a offert au ministre, à titre consultatif, l'assistance de son personnel.

2. *Air Canada, Ottawa*

L'étude, menée en novembre et décembre 1970, en vertu des articles 9 et 10 de la Loi sur les langues officielles, portait sur les pratiques d'Air Canada dans ses différents bureaux d'Ottawa. L'équipe qui en avait la charge a examiné de quelle façon cette Société appliquait le bilinguisme dans ses rapports avec le public et dans la présentation de ses écrits.

La décision d'entreprendre cette étude a été prise sur la foi d'un certain nombre de plaintes reçues par le Commissaire, selon lesquelles le public francophone était mal servi dans sa langue par Air Canada, dans la région d'Ottawa.

Ce choix a donc été influencé par trois des critères mentionnés plus haut, à savoir la priorité donnée à la région de la capitale nationale par l'article 9 de la Loi, l'importance accordée par l'article 10 aux services fournis aux voyageurs et la tendance dénotée par les plaintes reçues au Bureau.

Outre les visites faites sur les lieux par deux chercheurs, le Commissaire et ses collaborateurs ont rencontré à une douzaine de reprises des hauts fonctionnaires d'Air Canada, réunions auxquelles ont parfois été conviés, à la demande du Commissaire, des représentants du syndicat du personnel au sol. Grâce à ces rencontres, le Commissaire

D'une façon générale, nous avons examiné ce qui suit : si la salutation de la réceptionniste était bilingue; si elle transmettait la communication dans la langue du correspondant; si la salutation de la secrétaire était bilingue; si la secrétaire particulièrement du ministre ou le membre du bureau auquel la communication était transmise savait répondre à des questions simples dans la langue du correspondant; enfin, si un membre du bureau du ministre était capable de soutenir une conversation dans la langue du correspondant.

Même si les renseignements recueillis au cours de l'étude n'ont pu refléter la situation avec une exactitude absolue dans tous les cas, le

À la suite d'une plainte selon laquelle, aux bureaux de onze ministres, on ne répondait au téléphone qu'en une seule des deux langues officielles, le Commissaire a ouvert une enquête sur les pratiques téléphoniques des bureaux des ministres, tant aux ministères qu'à la Chambre des communes. Pour lui, il était d'une importance symbolique considérable que les bureaux des membres du Cabinet reflètent tout particulièrement la politique du gouvernement en matière de bilinguisme. L'étude, entreprise en vertu de l'article 9 (1) de la Loi sur les langues officielles, qui prescrit que, dans la région de la capitale nationale, ce genre de services soit donné au public dans les deux langues, a porté sur les bureaux de vingt-huit ministres. Nous avons ainsi téléphoné à vingt-huit bureaux parlementaires et à vingt-cinq bureaux ministériels.

1. Bureaux des ministres — Réponses au téléphone

Dans tous les cas, l'étude était axée, comme on l'a déjà signalé, sur le bilinguisme des institutions en cause, tel qu'il apparaît aux yeux du public, soit par des écritaux ou d'autres moyens visuels, soit par des rapports personnels, soit par les uns et par les autres. En choisissant les institutions fédérales à étudier on avait en vue l'objectif suivant : obtenir les résultats les plus frappants dans le minimum de temps.

Les résumés qui suivent indiquent l'objectif et la portée de chaque étude lancée au cours de l'année financière. Dans le cas des études terminées, le résumé contient aussi la récapitulation des principales conclusions, de même que les recommandations et propositions qu'elles ont entraînées. On a considéré une étude comme terminée lorsque ses résultats et les mesures consécutives recommandées ont été, pendant l'année financière, communiqués officiellement à l'organisme visé.

La liste des études spéciales entreprises au cours de l'année financière 1970-1971 se trouve au tableau 12, qui donne également l'état d'avancement de toutes les études à la fin de cette année.

D. Résumés des études spéciales entreprises

TABLEAU 12. Institutions fédérales ayant fait l'objet d'études spéciales au cours de l'année financière 1970-1971

Etude		Terminée	
Bureaux des ministres (réponses au téléphone)		21 / 9/70	
Air Canada — Ottawa		9 / 10/70	
Ministère des Transports — Ottawa		13 / 10/70	
Ministère des Transports — Toronto		18 / 12/70	
Musées nationaux du Canada		4 / 2/71	
Commission de la capitale nationale		5 / 2/71	
Gendarmerie royale du Canada		9 / 2/71	
Bureau fédéral de la statistique		17 / 2/71	
Ministère de la Défense nationale — Uplands		18 / 2/71	
Ministère des Travaux publics — Ottawa		8 / 3/71	
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration — Montréal		15 / 3/71	

4. importance symbolique de l'institution ;
 5. importance stratégique des activités de l'institution (exerce-t-elle ou non une influence profonde dans des secteurs clés ?) ;
 6. nombre et conséquences des plaintes reçues au Bureau.
- Le Service a veillé particulièrement à l'image que les institutions présentaient au public. Cet intérêt l'a poussé à examiner de près les aspects visuels (surtout les écriteaux) et les aspects essentiellement non visuels (service de comptoir) des activités de ces institutions dans certaines agglomérations voisines : la région de la capitale nationale, Montréal et Toronto. L'attention accordée aux aspects visuels du bilinguisme dans la région de la capitale nationale, par exemple, traduisait l'importance symbolique considérable de cette région, aussi bien que les obligations spéciales qu'y imposait l'article 9 (1) à pres-

Les dispositions de la Loi ayant trait aux voyageurs insistent non seulement sur les services à fournir à ces personnes, mais aussi sur la portée territoriale de la Loi tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des districts bilingues qu'on pourra créer. C'est dans les aéroports internationaux d'Ottawa et de Toronto qu'il a paru logique et commode d'évaluer, notamment dans le domaine des écritéaux, les réalisations bilingues d'Air Canada et du ministère des Transports. Compte tenu, d'une part, des critères relatifs aux voyageurs et à la région de la capitale nationale, et, d'autre part, du grand nombre de plaintes, le Bureau a décidé d'étudier les activités d'Air Canada dans la région d'Ottawa.

la Loi impose au Commissaire de faire rapport à l'un et à l'autre lorsque ses conclusions exigent qu'on y donne suite).

12. Contrôle *a posteriori*, notamment discussion des recommandations et des délais avec l'institution et, au besoin, vérification sur place des réformes.

Les recommandations demeurent bien sûr dans le champ d'application de la Loi et se fondent fréquemment sur des articles précis. De l'abstraction juridique, elles descendent au niveau pratique de l'action administrative. Elles tiennent compte des possibilités de mise en œuvre, lorsque, comme c'est souvent le cas, le Commissaire fixe des délais. Il s'agit de recommandations concrètes, le Bureau n'ayant nullement la prétention d'offrir aux institutions des services d'expert-conseil en langues ou en gestion. Il ne tente pas par exemple de faire double emploi avec le Bureau des traductions. Dans la mesure, toutefois, où des sous-ministres ou d'autres chefs administratifs lui demandent son avis, comme ce fut le cas durant la première année, sur l'exécution des réformes, le Bureau partage volontiers avec eux l'expérience qu'il a pu acquérir dans le domaine de l'administration bilingue.

C. Réalisations de l'année financière 1970-1971

Au chapitre II, on a expliqué comment la nécessité de mettre sur pied une administration toute nouvelle conformément aux règlements de la fonction publique avait empêché le Bureau de fonctionner dès le début à plein rendement. Si, à la fin de l'année financière, l'effectif du Service des études spéciales était de onze personnes, en novembre et décembre 1970, il ne comptait encore, le directeur excepté, que deux agents, d'ailleurs détachés du Service des plaintes. L'engagement des cadres permanents s'est échelonné sur un certain temps. De plus, avant de les affecter à des tâches précises, il a fallu une période de mise au courant. Ce n'est qu'au début de mars que les six responsables des études, y compris un agent détaché du Service des plaintes, étaient tous en place et à même de donner toute leur mesure.

Néanmoins, dans les dernières semaines de cette première année, le Service avait réussi à dresser le plan des études sur les institutions que le Commissaire avait choisies en priorité, et, au 31 mars 1971, il avait mis en chantier onze études spéciales. L'ordre de priorité s'établissait selon les critères suivants :

1. ampleur des rapports de l'institution avec le grand public ;
2. ampleur des services fournis par l'institution aux voyageurs (critère découlant de l'article 10 de la Loi) ;
3. répartition géographique des bureaux de l'institution, un intérêt particulier étant porté à la région de la capitale nationale (article 9) ;

pour s'acquitter de la même tâche primordiale joue en faveur de l'esprit de coopération étroite, mentionné au chapitre premier, qui anime les deux Services. Il est bien évident qu'une plainte, à elle seule, peut prendre la valeur d'un signal d'alarme non négligeable, mettant le Bureau sur la voie d'un éventuel vice de fonctionnement dans le mécanisme bilingue d'une institution tout entière. En pareil cas, l'étude spéciale sert à réaliser le double objectif d'instruire la plainte ou la série de plaintes en question et d'examiner dans leur ensemble les activités qui constituent le fond même des plaintes.

Une fois prise la décision d'entreprendre une étude, le directeur du Service des études spéciales assigne la tâche à un de ses agents. L'étude passe ensuite par douze étapes successives :

1. Préparation de son plan au sein du Service.
2. Envoi par le Commissaire, au chef administratif de l'institution visée, d'un préavis de son intention (article 27) d'entreprendre une étude en vertu de l'article 25 de la Loi. Ce préavis indique généralement l'objet précis de l'étude et fait mention de l'équipe chargée de la poursuivre. Il y est également demandé au chef administratif de désigner les membres de son personnel avec qui le Service pourra discuter des aspects pratiques de l'étude.
3. Discussion préliminaire entre les représentants du Service et le personnel de l'institution. Les agents du Service peuvent ainsi expliquer en détail les points sur lesquels portera l'étude, demander à l'institution de leur fournir les documents relatifs à ses orientations générales, ses plus récents organigrammes, ses inventaires d'écritures, de formulaires et de publications, et les chiffres de ses effectifs, et aussi de les renseigner sur la façon dont elle mobilise le personnel de ses diverses sections pour garantir les droits linguistiques tant du public que des employés.
4. Rectification du plan à la lumière des renseignements recueillis auprès de l'institution en cause.
5. Enquête sur les lieux, à l'aide des techniques de recherche adaptées à la nature de l'étude.
6. Préparation d'un projet de rapport définitif comprenant des recommandations provisoires.
7. Examen approfondi du projet au sein du Service, souvent par tout son personnel.
8. Parallèlement, demande adressée à notre conseiller juridique pour qu'il fasse ses observations sur les points relevant de sa compétence.
9. Examen du rapport par le Commissaire et recommandations suggérées.
10. Révision du rapport compte tenu des observations du Commissaire.
11. Envoi du rapport définitif au chef administratif de l'institution visée et, en même temps, au greffier du Conseil privé (l'article 31 de

reste pas moins de déterminer la capacité bilingue du ministre en tant qu'institution. Naturellement cette notion de bilinguisme des institutions devra, à un moment donné, jeter une certaine lumière sur la compétence en bilinguisme d'au moins une partie du personnel. Cependant, lorsqu'il est recommandé qu'une section offre des services dans les deux langues, cela ne veut généralement pas dire que tout le personnel de la section devrait être bilingue.

En conséquence, il ne faut jamais considérer les études spéciales ni les recommandations qui en découlent comme des menaces pour la sécurité d'emploi des fonctionnaires qui ne se trouvent pas être bilingues. En fait, ce que le Commissaire prescrit le plus souvent pour remédier à la carence en bilinguisme d'une section, c'est une forte dose d'enseignement des langues, donné aux frais de la direction et pendant les heures de travail, préparé en tenant compte des exigences particulières des postes visés et comportant d'habitude une invitation à l'organisme en cause à établir un lexique sommaire des termes utiles.

Le cadre dans lequel se conçoivent et se poursuivent les études spéciales est, par définition, celui de la recherche appliquée. Leur objet est essentiellement d'ordre pratique. Elles n'ont pas pour but de repousser les frontières de la science dans une discipline quelconque, quique, avec le temps, elles puissent approfondir notre connaissance des méthodes subtiles à employer pour faire observer la Loi. Elles ont simplement pour objectif de donner aux ministères un compte rendu de leurs progrès dans les efforts qu'ils font pour se conformer aux exigences de la Loi et, lorsque des lacunes se font jour, de leur suggérer des améliorations concrètes.

B. *Les méthodes*

Comme on l'a dit plus haut, l'existence du Service des études spéciales est fondée en droit sur le pouvoir conféré au Commissaire par l'article 25 de faire enquête de sa propre initiative sur le comportement d'une institution. Le Commissaire exerce principalement ce pouvoir par le truchement du Service des études spéciales, en consultation avec le Directeur général et les directeurs des deux services. La décision d'entreprendre une étude se prend généralement en fonction de l'importance attribuée, sur le plan national, aux activités d'une institution donnée, surtout par rapport aux articles de la Loi (par ex. 9 et 10) qui soulignent les cas précis où l'on doit s'efforcer d'assurer un statut égal aux deux langues. On trouvera plus loin les critères appliqués dans le choix des quelques institutions qui ont fait l'objet d'un examen approfondi au cours de la première année financière.

Le Commissaire peut ordonner une enquête à la suite d'une seule plainte ou d'une série de plaintes apparemment révélatrices d'une tendance. En fait, ce lien entre les deux méthodes qu'adopte le Bureau

Commissaire de son intention de commencer une étude spéciale, des institutions ont pris les mesures correctives qui s'imposaient, avant même la mise en route de l'étude ou pendant son exécution.

L'idée directrice de « médecine préventive », sous-jacente à l'activité du Service, se traduit dans les faits par une évaluation permanente du comportement des institutions fédérales. Aux termes de l'article 25 de la Loi, « il incombe » au Commissaire de suivre de près les progrès réalisés par l'une ou l'autre d'entre elles, ou par elles toutes, pour se conformer à l'esprit de la Loi et à l'intention du législateur. Sans vouloir harceler des ministères déjà fort occupés, le Commissaire n'en a pas moins, sans équivoque, le pouvoir, et le devoir, de procéder à des examens en profondeur.

Ce pouvoir influe de deux façons sur la conduite des études spéciales. D'abord, quoique le Bureau s'efforce de mettre en marche des études circonstanciées systématiques et bien préparées, ce n'est pas au Commissaire qu'il appartient en premier lieu d'enjoindre aux chefs administratifs des institutions d'obéir à la Loi. C'est essentiellement au sous-ministre de faire observer par ses services la Loi sur les langues officielles. Le Commissaire, pour sa part, n'a qu'à entreprendre des enquêtes ou des sondages bien menés techniquement et à porter à l'attention du sous-ministre tout péché d'omission ou de commission éventuellement révélé par une étude. Ensuite, l'étude spéciale d'une institution ne saurait être considérée, ni par celle-ci ni par le Commissaire, comme faite une fois pour toutes. L'expression « examen permanent » signifie que le Commissaire a la possibilité de passer en revue différents aspects particuliers des activités d'un ministère à différents moments, pour vérifier leur conformité avec les dispositions de la Loi. L'étude achevée, les recommandations formulées et des délais raisonnables fixés, il se livrera dans ce but à des contrôles périodiques, à brève et à longue échéance. En cas d'innovation de la Loi, telle qu'il l'interprète à toutes fins pratiques dans ses recommandations, il lui appartient de prendre dans son arsenal l'arme de persuasion adaptée à la circonstance, qu'il s'agisse d'un rappel amical, d'une ferme exhortation ou, en dernier ressort, de la dénonciation de l'inraction dans un rapport annuel ou, dans des questions d'une importance et d'une urgence exceptionnelles, dans un rapport spécial, adressé aux deux Chambres du Parlement.

Comme leurs collègues du Service des plaintes, les agents du Service des études spéciales se concentrent sur le bilinguisme des institutions, et non sur celui des individus. Ils vérifient de quelle façon un ministère donne applique la Loi dans les services qu'il fournit au public dans les deux langues officielles et dans l'usage qu'il fait de ces langues à l'intérieur de son administration. En étudiant la manière dont le ministère mobilise ses ressources pour servir le public dans les deux langues, ils auront parfois affaire aux employés mêmes. L'objectif n'en

LES ÉTUDES SPÉCIALES

Le chapitre premier a déjà effleuré les principes directeurs du Service des études spéciales. Le présent chapitre précise et illustre par des exemples ces principes qui sous-tendent le rôle du Commissaire comme « vérificateur aux comptes » en matière linguistique.

A. *L'optique*

La vérification, c'est l'action concertée qu'exerce le Bureau pour aider les institutions fédérales à prévenir les plaintes qu'on pourrait porter contre elles pour de présumées infractions à la Loi, ou à diminuer considérablement le nombre de ces plaintes. Il s'agit, somme toute, de les aider à se conformer à la Loi. La vérification peut ainsi amener des réformes plus vastes et plus cohérentes que celles qui résulteraient de la simple instruction de plaintes isolées. D'habitude, c'est de sa propre initiative que le Commissaire entreprend des études spéciales, et il vise dans une très large mesure, grâce à elles, à rendre service aux institutions.

Lors de ces études, le Bureau est conscient tant de l'urgence de la tâche à accomplir que du caractère innovateur de tout contrôle éventuellement effectué par le Commissaire, surtout quand il en prend lui-même l'initiative. Ces études, concrètes dans leurs objectifs, indépendantes dans leur déroulement et décidées au jugement du Commissaire, semblent bien constituer un fait nouveau dans l'administration des affaires publiques au Canada.

L'activisme pondéré du Bureau porte fruit, dans une certaine mesure, grâce au principe de « persuasion par anticipation » mentionné au chapitre premier. Sachant que le Commissaire se réserve la possibilité d'entreprendre à tout moment des études spéciales sur la façon dont ils mettent en oeuvre le bilinguisme, certains organismes semblent déjà incités à effectuer des améliorations. De même, à l'annonce par le

aurait dû d'être la choisie plutôt que d'instituer un autre concours de nomination à un poste du même genre.

Le cas cité n'impliquait pas une contravention à la Loi sur les langues officielles. Le Commissaire a fait savoir à la plaignante que le problème lui semblait relever de la Commission de la Fonction publique, à laquelle elle s'était justement adressée.

DOSSIER N° 163

Une francophone torontoise exprime au Commissaire la satisfaction que lui a apportée la création du Bureau. Elle lui fait part d'expériences personnelles qui lui ont permis de voir les résultats concrets des décisions prises par trois institutions fédérales afin d'assurer au public de Toronto des services dans les deux langues officielles. Il s'agit du ministère des Affaires extérieures, d'Air Canada et des Chemins de fer nationaux. En l'absence de plainte, le Commissaire n'a pris aucune mesure.

DOSSIER N° 169

Le plaignant s'est adressé en français au bureau de Regina du « Department of Welfare » de la Saskatchewan. Celui-ci lui a renvoyé sa lettre en lui demandant de la réécrire en anglais. Le plaignant se plaint de cette attitude de mépris envers sa langue.

Le Commissaire n'est pas habilité à donner suite à la plainte, car la question relève des autorités de la Saskatchewan.

DOSSIER N° 170

La plaignante, fonctionnaire d'origine française, demande à un fonctionnaire francophone si les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne peuvent se présenter à un concours restreint organisé par un ministère en collaboration avec la Commission de la Fonction publique. Elle reproche au fonctionnaire de lui avoir fourni de mauvais renseignements et l'accuse même de désinvolture en la traitant de « femme qui n'est pas d'ici ». Dans sa lettre, qu'elle a écrite en anglais au Commissaire, elle se plaint de la malveillance dont les Canadiens français semblent faire preuve à l'égard des Français qui viennent s'établir au Canada.

Le Commissaire n'est pas habilité à instruire cette plainte, sa fonction ne lui permettant pas d'intervenir dans les cas qui ne sont pas du domaine linguistique. La réponse à la question soulevée par la plaignante doit venir du ministère en cause et de la Commission de la Fonction publique.

du Commissaire se limite à veiller à ce que la Commission, dans l'exécution de ses fonctions, tienne compte des objets et des dispositions de la Loi sur les langues officielles [art. 40(4)].

DOSSIER N° 148

Une association d'étudiants du Nouveau-Brunswick demande au Commissaire de l'épauler financièrement pour organiser un voyage en France. Elle désire diversifier et affermir ses liens avec le monde de la francophonie en établissant des contacts avec de jeunes Français. Le Commissaire n'a pas compétence en cette matière et ne dispose pas de crédits à offrir à ces jeunes; il a invité l'association à présenter sa demande au Secrétaire d'Etat.

DOSSIER N° 149

Un francophone postulait un poste que la Commission de la Fonction publique offrait par voie de concours. La Commission, dans l'avis de concours, exigeait des candidats qu'ils sachent l'anglais et le français. Le plaignant n'a pas été choisi, parce qu'il ne possédait pas l'anglais. Il écrit au Commissaire pour lui exposer cette situation. Le Commissaire, n'ayant pas compétence dans cette affaire, a rappelé au plaignant que c'était à la Commission de la Fonction publique, agissant de concert avec les ministères, qu'il appartenait d'établir les critères selon lesquels on décidait de la compétence linguistique des candidats à des postes relevant de la fonction publique.

DOSSIER N° 155

Le Commissaire a reçu une demande de renseignements précis sur la répartition des fonds fédéraux octroyés aux provinces pour les aider à promouvoir le bilinguisme et sur la nature exacte des termes utilisés dans les directives fédérales-provinciales en cette matière. Le Commissaire a envoyé des copies de sa lettre au directeur de la division administrative des langues, au Secrétaire d'Etat, et au ministre de l'Education de l'Ontario, pour qu'ils lui répondent.

DOSSIER N° 160

La plaignante a envoyé au Commissaire la copie d'une lettre qu'elle a écrite au directeur régional du bureau du personnel du ministère du Revenu national (Douanes et Accise). Elle dit qu'elle s'était classée deuxième lors d'un concours de la fonction publique et qu'on

réglement administratif du Québec exige, depuis 1967, que les étiquettes apposées sur des produits alimentaires vendus au Québec soient bilingues ou rédigées uniquement en français, le Commissaire a cru bon de transmettre la plainte au Commissaire aux langues pour le Québec.

DOSSIER n° 128

La correspondante demande au Commissaire de l'aider à régler certains problèmes relatifs à la succession de son mari. Comme il s'agit d'une affaire privée, ne relevant aucunement de la compétence du Commissaire, il a informé la correspondante qu'il ne pouvait donner suite à sa requête.

DOSSIER n° 139

Le plaignant déplore le peu de cas que semblent faire du français certaines entreprises publiques ou privées, dans les services qu'elles offrent à la population dans la région de la capitale nationale. À l'appui de son opinion, il cite divers faits désagréables qui lui ont gâché sa visite d'une journée à Ottawa.

Deux des plaintes déposées par le plaignant ont fait l'objet d'une instruction : celles qui visaient la Société Air Canada et la Gendarmerie royale du Canada. Le Commissaire a instruit la première plainte et ses conclusions paraîtront dans son deuxième rapport annuel. Il a confié la seconde au Service des études spéciales (voir le sommaire du dossier n° 141 dans la section des plaintes recevables et réglées). Toutefois, le Commissaire n'avait pas compétence pour instruire les griefs mettant en cause l'administration municipale ou les hôtels mentionnés dans la plainte. Il a néanmoins fait savoir au plaignant qu'il avait de bonnes raisons d'espérer que la capitale nationale reflète mieux, dans un avenir prochain, le caractère bilingue du Canada.

DOSSIER n° 142

Un député fédéral fait savoir au Commissaire qu'il a reçu de membres francophones d'une association de fonctionnaires des lettres protestant contre une requête formulée par les dirigeants de leur association au sujet de l'application de la Loi sur les langues officielles au sein de la fonction publique. Ces membres s'opposent aux termes de cette requête, l'estimant être « une insulte et une effronterie impardonnable ». Le député sollicite l'intervention du Commissaire dans cette affaire.

L'association mise en cause étant un organisme ne relevant pas de la Loi sur les langues officielles, le Commissaire n'est pas habilité à instruire cette plainte. Cependant, il a informé le plaignant que c'est à la Commission de la Fonction publique qu'il appartient de veiller à la nomination et à l'avancement des fonctionnaires. La responsabilité

DOSSIER N° 112

La plaignante fait grief au « Social and Family Services Department » de l'Ontario de ne pas exiger que les secrétaires attachées au bureau régional de Cornwall soient bilingues, bien que cette ville soit en majorité de langue française.

N'ayant pas compétence pour instruire cette plainte de ressort provincial, le Commissaire a suggéré à la plaignante de soumettre son cas au président de la Commission de la Fonction publique de l'Ontario.

DOSSIER N° 113

Un Montréalais a reçu de la Sûreté municipale d'Ottawa une réponse rédigée en anglais à une lettre qu'il lui avait écrite en français. C'est le Secrétaire d'Etat qui a communiqué la plainte au Commissaire, plainte dont il avait envoyé une copie au maire d'Ottawa.

Le Commissaire n'a pu donner suite à cette plainte, parce que la Sûreté municipale d'Ottawa n'est pas une institution fédérale relevant de la Loi sur les langues officielles. Le Commissaire a toutefois ren-contré le maire d'Ottawa pour un échange de vues sur l'ensemble des problèmes intéressant le bilinguisme dans la capitale.

DOSSIER N° 121

La plaignante, secrétaire depuis 28 ans à la fonction publique fédérale, a été mise à pied en décembre 1970 après avoir travaillé trois mois à un projet spécial du ministère des Travaux publics à Montréal. Elle a dû rejeter quelques offres d'emploi parce que sa connaissance du français était insuffisante. Par la suite, elle s'est plainte que certains ministères fédéraux refusaient d'employer des anglophones même à des postes qui n'exigeraient que la connaissance de l'anglais.

Le Commissaire a invité la plaignante à citer des exemples précis de discrimination linguistique, en donnant des noms. Elle a refusé de le faire. En conséquence, le Commissaire lui a fait savoir qu'il ne pouvait intervenir dans son cas. Il a ajouté, pour son information, que la Commission de la Fonction publique, de concert avec les ministères, a le droit de déterminer les exigences linguistiques de tout poste donné. Il lui a également suggéré de discuter directement de son problème avec la Commission de la Fonction publique.

DOSSIER N° 125

Un plaignant du Québec reproche à une entreprise privée du Nouveau-Brunswick de mettre en vente dans le Québec des produits alimentaires portant des étiquettes rédigées uniquement en anglais.

Comme on ne mettait pas en cause une institution fédérale, le Commissaire n'a pas instruit cette plainte. Cependant, étant donné qu'un

Le plaignant s'élève contre le fait qu'un organisme fédéral lui ait refusé un poste pour lequel il était entièrement qualifié, étant même bilingue, et cela, dit-il, parce qu'il ne porte pas un patronyme français. Il a déposé cette plainte avant la nomination du Commissaire mais après l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles, le 7 septembre 1969.

Dans ce cas, le Commissaire peut intervenir même si l'incident relate s'est déroulé (à l'automne 1969) avant sa nomination, puisqu'il lui incombe de faire respecter les dispositions de la Loi (article 25) dès le jour de son entrée en vigueur. Néanmoins, comme il s'agit là de discrimination d'ordre ethnique plutôt que linguistique, le statut des langues officielles en soi n'est pas impliqué. La Loi traite de la langue de service et de la langue de travail au sein des institutions fédérales; ce serait donc en exagérer la portée, dans son esprit et son intention, que de prétendre l'appliquer aux cas de discrimination d'ordre ethnique.

DOSSIER N° 77

La plaignante transmet au Commissaire la copie d'un relevé de compteur d'eau que lui a envoyé la municipalité d'Ottawa-Carleton. Elle se plaint de la mauvaise qualité du texte français de ce relevé qui, à son avis, est une traduction trop littérale de l'anglais.

N'ayant pas compétence dans cette affaire, le Commissaire a suggéré à la plaignante d'adresser sa plainte aux autorités municipales.

DOSSIER N° 85

Un Manitobain francophone demande au service de renseignements de la compagnie de téléphone de sa province le numéro du Commissaire aux langues officielles : il se rend compte que la téléphoniste ne comprend pas le français.

Le Commissaire a informé le plaignant qu'il n'était pas habilité à instruire sa plainte parce que la compagnie de téléphone mise en cause n'est pas une institution qui relève de la Loi sur les langues officielles.

DOSSIER N° 88

Le plaignant signale au Commissaire qu'un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures à Bruxelles a fait, en janvier 1967, une inscription unilingue anglaise sur son passeport.

Le Commissaire n'a pu instruire cette plainte, l'incident s'étant produit avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles.

des montants qu'il a déboursés. Le plaignant voudrait que le Commissaire lui donne son appui.

Les impôts supplémentaires que le plaignant paie pour assurer un enseignement bilingue à ses enfants ne sont pas versés au gouvernement fédéral : le Commissaire doit donc décliner toute compétence.

DOSSIER N° 65

Une association de fonctionnaires rapporte à la presse qu'on a fait perdre son poste à un de ses membres, unilingue anglais, l'affectant à un simple travail de bureau parce qu'il était incapable de travailler en français. Pour sa part, l'organisme pour lequel travaille ce fonctionnaire déclare que l'unilinguisme de celui-ci n'a pas été un facteur déterminant dans sa décision et que, comme il n'a pas été question de diminution de traitement, il ne s'agissait pas là d'un acte de discrimination.

Le Commissaire a avisé l'association de fonctionnaires, l'organisme mis en cause et la Commission de la Fonction publique qu'il était prêt, si le fonctionnaire concerné le lui demandait, à examiner le cas à la lumière de la Loi sur les langues officielles, pour déterminer à quel point il pouvait contribuer à sa solution. Par la suite, aucune plainte officielle n'ayant été adressée au Commissaire, celui-ci a décidé de ne pas poursuivre l'affaire.

DOSSIER N° 67

Une association d'enseignants a attiré l'attention du Commissaire sur une recommandation contenue dans le livre I du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Dans cette recommandation, la Commission appuie le droit des parents de faire éduquer leurs enfants dans la langue officielle de leur choix. Tout en reconnaissant que l'Éducation relève de la compétence provinciale, l'association se dit d'avis que les provinces ne devraient pas être autorisées à décider de la langue officielle d'enseignement dans les écoles. C'est au gouvernement fédéral, poursuit-elle, que devrait revenir cette responsabilité, et les droits des parents devraient être protégés par la Constitution.

Le Commissaire, n'étant habilité à instruire que des plaintes touchant l'égalité de statut des langues officielles au sein des institutions fédérales, ne pouvait offrir à l'association des garanties quant au raffermissement par la Loi du droit des parents au choix de la langue d'enseignement. L'association avait déjà envoyé des copies de sa lettre au Secrétaire d'État et au président du Comité spécial sur la Constitution; le Commissaire lui a demandé l'autorisation d'en faire parvenir une au président du Conseil canadien des ministres de l'Éducation, mais il n'a pas reçu cette permission.

Une anglophone qui venait de quitter Montréal pour se réinstaller à Charlottetown fait savoir que les notes explicatives accompagnant les collections du Centre de la Confédération de Charlottetown ne sont rédigées qu'en anglais. C'est le cas tant pour l'exposition d'été que pour celle des objets d'art indien. La plaignante s'étonne de cet état de choses : la majorité des visiteurs à ces expositions sont, d'après elle, des francophones du Québec et du Nouveau-Brunswick.

Le Centre de la Confédération de Charlottetown relève exclusivement de la compétence du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Quoique le Commissaire ne soit pas habilité à intervenir dans cette affaire, il a informé la plaignante qu'il accepterait de porter la question à l'attention des autorités provinciales.

DOSSIER N° 61

Le correspondant demande au gouvernement fédéral d'accorder une aide financière à une école bien connue de l'Ontario qui a été à l'avant-garde de l'enseignement bilingue.

N'ayant pas compétence dans cette affaire, le Commissaire a suggéré à ce correspondant d'écrire au ministre de l'Éducation de l'Ontario et au Secréariat d'État pour leur demander si l'école avait le droit de recevoir de l'aide financière aux termes des ententes fédérales-provinciales.

DOSSIER N° 62

La plaignante déclare avoir suivi des cours du soir de français depuis 1965 à une école de Toronto, mais s'être découragée parce qu'il lui a été difficile d'apprendre le français à un rythme progressif. Elle dit aussi qu'on annulait parfois les classes de français parce qu'il ne s'y était pas inscrit assez d'étudiants et déplore qu'on ne se serve pas de techniques audio-visuelles pour améliorer l'enseignement. Elle demande l'aide du Commissaire pour corriger cette situation.

Le Commissaire a avisé la plaignante qu'il n'avait pas compétence pour intervenir et qu'il ne pouvait que transmettre sa lettre au ministre de l'Éducation de l'Ontario.

DOSSIER N° 64

Le plaignant, qui habite Ottawa, aimerait, même s'il ne parle pas lui-même le français, que ses trois enfants deviennent parfaitement bilingues. Il les envoie dans une école relevant de la Commission des écoles séparées, ce qui le force à payer des taxes supplémentaires. Il cherche, sinon à faire établir des écoles bilingues à travers l'Ontario, du moins à obtenir des exemptions d'impôt en compensation

Cette compagnie est une entreprise privée, qui détient un permis délivré par la Commission des services publics de la province du Nouveau-Brunswick.

Toutefois, pour rendre service au plaignant, le Commissaire lui a offert, ce qu'il a accepté, de transmettre une copie de la correspondance à la compagnie de téléphone, à la Commission des services publics, au comité ministériel des langues officielles et à l'ombudsman de cette province. Ces autorités du Nouveau-Brunswick ont bien réagi. L'initiative prise par le Commissaire a eu pour effet de permettre au plaignant de recevoir des précisions et des renseignements utiles.

DOSSIER N° 50

Le mari de la plaignante a été muté du Nouveau-Brunswick au camp de Valcartier, au Québec. Elle s'inquiète des difficultés que les exigences linguistiques des programmes scolaires du Québec risquent de causer à ses six enfants, dont la plupart n'ont suivi qu'une année de cours de conversation française.

Considérant cette question comme relevant des autorités provinciales, le Commissaire a conclu qu'il n'avait pas compétence. Il a cependant informé la plaignante qu'on dispensait à Valcartier l'enseignement primaire en anglais (de la 1^{re} à la 7^e années) dans des écoles protestantes et catholiques, tandis que des écoles des deux confessions donnaient à Québec, non loin de là, l'enseignement secondaire en anglais (de la 8^e à la 12^e années). Les forces armées s'occupent du ramassage scolaire.

DOSSIER N° 51

Un francophone allègue qu'on enseigne mal l'anglais au Québec : ses enfants ne savent pas suffisamment cette langue, même à la fin de leurs études secondaires. Sa fille, âgée de 17 ans, qui étudie depuis plusieurs années au Québec, désire poursuivre ses études en Ontario. Le plaignant demande au Commissaire si le gouvernement fédéral, en vertu de la Loi sur les langues officielles, accorde des bourses aux étudiants en vue de promouvoir le bilinguisme.

Considérant que cette question était du ressort provincial, le Commissaire a conclu qu'il n'avait pas compétence. Il a cependant informé le plaignant que le gouvernement fédéral avait accordé d'importants crédits aux provinces dans le cadre de son programme de bilinguisme. Il lui a conseillé d'écrire aux gouvernements de l'Ontario et du Québec afin de se renseigner sur la possibilité d'obtenir une bourse pour sa fille et lui a donné les adresses des autorités compétentes.

Le Commissaire a répondu au plaignant qu'il ne pouvait intervenir là où il n'avait pas compétence : la question soulevée était du ressort des autorités municipales.

DOSSIER n° 44

À la suite d'une enquête effectuée par des représentants de son Bureau, le Commissaire a pris connaissance d'un grief formulé par des citoyens anglophones de la région du parc Forillon. Ceux-ci reprochaient au Conseil régional de développement de l'est du Québec Inc., porte-parole des Gaspésiens auprès des divers paliers de gouvernement, de ne mener qu'en français les réunions où il expliquait aux habitants de la région les conditions de leur déménagement.

Le Commissaire n'a pas voulu instruire la plainte, parce qu'il ne s'agissait pas d'un organisme fédéral. Il a tout de même demandé des explications au ministère de l'Expansion économique régionale. Celui-ci l'a informé que, lors de la première réunion du C.R.D. dans cette région, le bilinguisme intégral était de rigueur, mais les francophones ne portaient pas attention et causaient entre eux lorsqu'on parlait anglais. On a alors opté pour des réunions unilingues françaises, tout en organisant une réunion spéciale à l'intention des anglophones. Le Ministère a également fait savoir au Commissaire que les ministères et organismes fédéraux qui avaient des représentants dans la région respectaient toujours le bilinguisme : les fonctionnaires parlaient les deux langues officielles et toute la documentation était bilingue.

DOSSIER n° 48

Un francophone se plaint qu'un grand magasin de Montréal lui a envoyé un catalogue en langue anglaise et demande au Commissaire d'intervenir afin de corriger la situation.

Le Commissaire n'a pu instruire cette plainte, parce qu'elle mettait en cause une institution privée qui ne relevait pas de la Loi sur les langues officielles. Il a toutefois offert au plaignant de transmettre sa plainte aux autorités québécoises compétentes, mais il n'a pas reçu l'autorisation de recourir à cette procédure de renvoi.

DOSSIER n° 49

Un citoyen du Nouveau-Brunswick se plaint de l'impossibilité d'obtenir des renseignements en français du service téléphonique interurbain de sa province et demande au Commissaire de faire les démarches nécessaires en vue de remédier à cet état de choses.

Le Commissaire a jugé qu'il n'était pas habilité à procéder à l'instruction de cette plainte, puisque la Compagnie de téléphone du Nouveau-Brunswick n'est pas visée par la Loi sur les langues officielles.

Le Commissaire en a conclu qu'il n'était pas habilité à intervenir dans cette affaire.

DOSSIER N° 35

Le plaignant, employé anglophone au ministère du Revenu national, dit qu'on lui a refusé une promotion parce que sa connaissance du français n'était pas suffisante. Ayant lu le tract intitulé « Why are they forcing French down our throats ? » (« Pourquoi veulent-ils nous faire apprendre le français de force ? »), écrit par le Premier ministre et diffusé par le Secréariat d'Etat, le plaignant en cite un paragraphe qui dit qu'on se fait une idée fausse de la Loi sur les langues officielles en croyant qu'elle « empêchera les Canadiens unilingues . . . d'être promus à d'importants postes gouvernementaux ». Le plaignant demande au Commissaire de lui expliquer cette déclaration qui contredit, à son avis, l'expérience qu'il vient de vivre.

Le Commissaire, ayant examiné le texte de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, ainsi que ses règlements, a dû reconnaître qu'il appartenait à la Commission de la Fonction publique et aux ministères de déterminer quels postes exigent des titulaires bilingues et que c'est à la Commission de la Fonction publique qu'il revient de décider du niveau de connaissances linguistiques exigé d'un candidat. En conséquence, le Commissaire a suggéré au plaignant de discuter plutôt du problème qu'il soulevait avec les autorités de la Commission de la Fonction publique et du ministère du Revenu national.

DOSSIERS N°s 36 ET 37

Le Commissaire aux langues pour le Québec a transmis au Commissaire deux plaintes visant des banques à charte : il lui apparaissait qu'elles relevaient de la compétence de l'Etat fédéral.

Le premier plaignant, citoyen d'Ottawa, n'a pu se faire servir en français dans une succursale de banque à Montréal. Le deuxième plaignant, professeur de français dans un collège américain et invité du gouvernement du Québec, s'est de son côté dit surpris de n'avoir pu se faire servir en français à la succursale d'une autre banque à Montréal.

Il est vrai que les opérations des banques à charte sont réglementées par une loi fédérale, mais le Commissaire a été d'avis que les banques à charte ne relevaient pas de la Loi sur les langues officielles.

DOSSIER N° 38

Le plaignant s'en prend à une monitrice préposée aux activités communautaires dans un parc municipal du Québec, disant dans une formule lapidaire, quelque peu ironique, qu'elle « est bien unilingue dans son manque de dynamisme ».

déclarait que ce serait la responsabilité du Commissaire que de veiller aux Canadiens des deux groupes linguistiques et qu'une bonne partie des crédits prévus pour l'établissement du bilinguisme serait consacrée à fonder et à subventionner des écoles minoritaires ainsi qu'à créer des écoles normales.

Le secrétaire-trésorier de la commission en question a écrit au Commissaire pour lui demander si l'archidiocèse dont elle relevait et qui comprenait plusieurs écoles bilingues pouvait obtenir de lui une aide financière.

Le Commissaire a conclu qu'il n'avait pas compétence pour donner suite à la requête du correspondant. Les fonds publics destinés à la promotion du bilinguisme dans les écoles se répartissent entre les provinces selon une entente fédérale-provinciale. Chaque province distribue les fonds reçus dans les limites de son territoire. Comme c'est le Secréariat d'Etat qui se fait l'agent du gouvernement fédéral dans ce secteur de consultations et de coopération, le Commissaire a fait parvenir au sous-secrétaire d'Etat les renseignements utiles dans cette affaire.

DOSSIER N° 32

Tout en informant le Commissaire qu'elle ne désire pas déposer une plainte formelle, la correspondante attire son attention sur un accusé de réception du ministère du Revenu national (Impôt) rédigé en anglais, en réponse à une lettre adressée en français.

Le vœu exprimé par la plaignante est respecté et le Commissaire décide de ne pas procéder à une instruction aux termes de la Loi. Toutefois, de façon officieuse, il transmet cette communication aux autorités compétentes, pour qu'elles veillent à ce que le public obtienne des services dans les deux langues officielles, au choix.

DOSSIER N° 33

Le président d'une association de fonctionnaires a déposé une plainte en son propre nom et en celui du président d'une association locale de fonctionnaires. Les deux présidents s'élèvent contre les exigences linguistiques attachées à un poste du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. L'article 20 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (1967) stipule :

Les employés nommés et affectés à quelque ministère, département ou autre élément de la Fonction publique, ou à une partie de l'un de ceux-ci, doivent posséder les qualités requises, en ce qui concerne la connaissance et l'usage de l'anglais ou du français ou des deux langues, dans la mesure que la Commission estime nécessaire pour que ce ministère, département ou élément, ou cette partie de l'un de ceux-ci, puisse exercer convenablement ses fonctions et fournir au public un service efficace.

nationale, « le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles ». La Commission de la Fonction publique et le ministère mis en cause n'ont toutefois pas jugé que le poste mentionné par le plaignant — poste concernant l'entretien des hélicoptères — exigeait un contact avec le public, donc la connaissance des deux langues officielles.

DOSSIER N^{os} 9 À 30 (INCLUSIVEMENT)

Au printemps de 1970, les autorités du Collège Mathieu de Gravelbourg (Sask.) ont annoncé que cette institution devrait fermer ses portes dès le mois de juin à moins de recevoir immédiatement une aide financière des gouvernements fédéral et provincial. Outre les frais de scolarité, le Collège doit absorber en grande partie le coût d'entretien d'une résidence destinée surtout aux collégiens francophones dont les parents sont disséminés dans toute la région. Le Collège Mathieu, fondé en 1917, est l'un des plus importants établissements d'enseignement bilingue de la Saskatchewan.

À la suite de cette annonce, une vingtaine de personnes ont demandé au Commissaire de faire pression pour qu'on accorde sans délai une aide financière au Collège Mathieu. Parmi elles, il y avait des étudiants du Collège, des professeurs, des parents anglophones et francophones ainsi que des ecclésiastiques.

Le Commissaire a répondu à toutes ces personnes qu'il n'avait pas compétence pour recommander aux divers gouvernements d'accorder une aide financière au Collège Mathieu. Il a toutefois transmis toutes les demandes reçues à ce sujet au Secrétaire d'État, l'organisme fédéral chargé de négocier avec les autorités provinciales la répartition des fonds fédéraux mis à la disposition des provinces pour l'enseignement en langue seconde ou de la langue seconde.

Le Collège Mathieu n'a pas fermé ses portes. Dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale, le ministère de l'Éducation de la Saskatchewan a décidé d'accorder au Collège une somme annuelle de \$825 par étudiant. Cependant, le problème le plus grave restait celui de la résidence. Des 180 étudiants qui y habitaient, environ 120 étaient francophones et leurs parents vivaient en général fort loin de Gravelbourg. Plusieurs d'entre eux trouvaient excessifs les frais d'internat. C'est pourquoi les autorités du Collège espéraient recevoir une aide plus considérable pour l'entretien de la résidence.

DOSSIER N^o 31

Lors d'une réunion de la commission des écoles publiques catholiques d'une ville de l'Ouest, il a été question d'un article de revue qui commentait la nomination du Commissaire. Dans l'article, on

provoqué par le fait qu'il a protesté ouvertement, en août 1966, en faveur de son droit à l'usage du français comme langue de travail au Québec. Il se considère comme la victime d'une injustice qui le déprécie aux yeux de la société et le prive de revenus importants.

Le Commissaire en est venu à la conclusion que la plainte n'était pas recevable aux termes de la Loi parce que les événements relatés se sont passés avant l'entrée en vigueur de la Loi, le 7 septembre 1969. Toutefois, étant sensible à l'importance du français comme langue de travail et à la possibilité que le plaignant ait été en fait victime d'une injustice, le Commissaire a tenté d'aider le plaignant par diverses démarches officielles. Ces démarches ont amené le ministère de la Défense nationale à rouvrir le dossier du plaignant en présence de deux observateurs du Bureau du Commissaire, dont le conseiller juridique. Ce nouvel examen n'a révélé aucun élément permettant légalement au Commissaire de donner satisfaction au plaignant.

DOSSIER N° 4

Le plaignant accepte mal d'avoir été éliminé d'un concours d'avancement tenu par le ministère des Transports, à Montréal, pour le poste de contrôleur adjoint de la circulation aérienne, parce qu'il ne possédait pas suffisamment bien le français.

Aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, c'est à la Commission de la Fonction publique, coopérant avec le Ministère concerné, qu'il appartient de déterminer les exigences linguistiques d'un poste de fonctionnaire.

La Direction des appels de la Commission de la Fonction publique a maintenu l'application de cette Loi.

DOSSIER N° 7

Le plaignant fait grief à la Commission de la Fonction publique d'avoir omis dans un avis de concours la formule suivante : « La connaissance de l'anglais et du français sera un avantage pour le candidat ». Cette omission a paru anormale au plaignant parce qu'il avait, d'une part, l'habitude de retrouver cette mention dans des avis de concours relatifs à des postes comportant des responsabilités moindres que celles décrites dans cet avis et qu'il s'agissait, d'autre part, d'un poste offert dans la région de la capitale nationale.

Les nominations et promotions au sein de la fonction publique fédérale, de même que la détermination des exigences linguistiques, relèvent de la Commission de la Fonction publique agissant de concert avec les ministères concernés. Aux termes de la Loi sur les langues officielles, les ministères et organismes du gouvernement fédéral doivent veiller à ce que dans certains endroits, dont la région de la capitale

a entraîné une modification des fonctions exercées par la plaignante. En conséquence, la question relève plutôt de la compétence de la Commission de la Fonction publique.

DOSSIER N° 168

Un député fédéral a envoyé au Commissaire copie d'une lettre qu'il a écrite au Président de la Commission de la Fonction publique au sujet d'un citoyen de son comté qui avait postulé un emploi de fonctionnaire à Montréal dans le cadre d'un concours. Le postulant a réussi l'examen écrit, mais n'a pas obtenu le poste parce qu'il a échoué, selon lui, à l'examen de langue seconde. Comme il se croit capable de travailler en français, il ne comprend pas qu'on l'ait éliminé. Le député demande au Président de la Commission de la Fonction publique de lui faire connaître les critères de nomination aux postes bilingues et de lui dire si on appliquait les mêmes critères dans le cas des candidats anglophones et francophones.

Le Commissaire a remercié le député de lui avoir envoyé cette lettre, lui disant qu'il aimerait connaître la réponse de la Commission de la Fonction publique, puisque c'est à elle qu'il appartient, de concert avec les ministères, de déterminer le degré de connaissance d'une langue seconde exigé des fonctionnaires. C'est alors seulement qu'il pourrait décider si la Commission ou le ministère concerné a contrevenu aux objets et dispositions de la Loi sur les langues officielles.

DOSSIER N° 180

À la suite de demandes répétées, la plaignante signale qu'elle ne reçoit toujours pas en français le bulletin du Service de la philatélie publié par le ministère des Postes. Celui-ci continue de lui envoyer le bulletin anglais. Autrefois, elle recevait un bulletin bilingue mais, pour des raisons d'économie, on a cessé de le faire paraître depuis quelques années.

Le Service de la philatélie a informé le Commissaire que le nombre de francophones qui s'intéressent à la philatélie ne constituant que le huitième des abonnés, il était moins coûteux de publier deux bulletins séparés qu'un bulletin bilingue. Le Service a donné l'assurance au Commissaire que la plaignante recevrait à l'avenir le bulletin en français.

2. *Sommaires des plaintes non recevables aux termes de la Loi*

DOSSIER N° 1

Le plaignant a été licencié des Forces canadiennes pour des raisons de santé, le 1^{er} juillet 1967. Mais il soutient que son licenciement a été

Le même plaignant (voir dossier n° 158) dit avoir amené un de ses parents visiter la Galerie nationale durant l'été 1970. À cette occasion, le service de guides offert aux anglophones n'était pas satisfaisant. Le Commissaire a communiqué la plainte à la Directrice de la Galerie nationale. Celle-ci a déclaré que bien que l'on puisse considérer comme bilingues un bon nombre des guides employés à la Galerie, on s'attend normalement à ce qu'ils ne parlent que l'une des deux langues officielles. D'autre part, le directeur du programme d'éducation de la Galerie s'est engagé vis-à-vis du Commissaire à veiller à ce qu'aucun guide ne soit obligé de diriger des visites, au cours de l'été 1971, dans une langue qui ne lui soit pas totalement familière.

Le plaignant critique la nomination d'un unilingue anglais à un poste de directeur du personnel dans une importante institution du gouvernement fédéral.

Après avoir mené une enquête préliminaire, le Commissaire a décidé de ne pas instruire cette plainte. Au moment où il la recevait, la Commission de la Fonction publique n'avait pas encore annoncé le concours qu'exigeait ce poste et l'institution mise en cause n'avait pas déterminé les exigences linguistiques du poste que le titulaire n'occupait qu'à titre provisoire.

Une employée du Centre de recherches pour la défense fait grief au Bureau des traductions du Secrétariat d'État de ne pas l'avoir convoquée à un examen pour un poste de stagiaire ou de traductrice, grades 1 et 2, alors qu'elle avait demandé de participer à l'examen. Après avoir mené une enquête préliminaire, le Commissaire a décidé de ne pas instruire cette plainte. Il a informé la plaignante qu'on ne pouvait pas en appeler des éliminations décidées au cours de l'examen des dossiers des candidats à un concours.

Une secrétaire bilingue au service du directeur d'un organisme fédéral se plaint de s'être vu attribuer des fonctions comportant des responsabilités moindres depuis la mise en vigueur de la Loi sur les langues officielles. Alors que son travail passait graduellement à une unilingue anglaise, elle devait jouer le rôle de téléphoniste bilingue. Elle songe à se chercher un autre emploi.

Le Commissaire estime qu'il n'y a pas eu contravention à la Loi sur les langues officielles. Cependant, la mise en vigueur de cette Loi

DOSSIER N° 141

N'ayant pu obtenir des renseignements en français d'un gendarme en faction sur la colline du Parlement, le plaignant fait grief à la Gendarmerie royale du Canada de ne pas tenir compte des exigences de la Loi sur les langues officielles.

Le Commissaire a informé le plaignant que le Service des études spéciales avait entrepris un examen général des services offerts au public par la Gendarmerie dans la région de la capitale nationale, afin de vérifier s'ils se conformaient aux exigences de la Loi. Il a ajouté qu'il instruirait la plainte dans le cadre de cette étude spéciale (voir le chapitre IV).

DOSSIER N° 146

Un francophone se plaint de la mauvaise qualité du français d'une lettre que lui a envoyée d'Halifax un fonctionnaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'instruction a révélé que la lettre avait d'abord été rédigée en anglais par un stagiaire et que celui-ci avait ensuite demandé à une sténo qui venait d'entrer en fonctions de la traduire. Classée bilingue à la suite d'une épreuve d'aptitudes linguistiques préparée par la Commission de la Fonction publique, cette sténo n'avait pas néanmoins les qualifications requises pour exercer la fonction de traductrice.

Le Ministère a informé le Commissaire que le directeur régional (Maritimes) avait fait paraître une directive invitant son personnel à transmettre au Bureau des traductions d'Ottawa tout texte qu'il n'était pas en mesure de rédiger convenablement en français. Il a en outre recommandé au bureau régional de la Commission de la Fonction publique d'établir dans les Maritimes un bureau de traduction qui pourrait répondre aux besoins des divers ministères.

DOSSIER N° 158

Le plaignant, qui avait amené un de ses parents au Centre national des Arts, au cours de l'été 1970, prétend que la qualité du service de guides destiné aux visiteurs anglophones laissait à désirer à cette occasion.

Le Commissaire a invité le Directeur du Centre à commenter cette plainte. Le directeur des opérations a déclaré que pour améliorer les services au public, le Centre avait engagé un nouveau chef des guides et qu'il se chargerait lui-même à l'avenir du recrutement de son personnel temporaire.

La plaignant constate qu'il est impossible de capter des émissions radiophoniques en langue française dans les chambres de l'hôtel Vancouver, propriété des Chemins de fer nationaux du Canada.

À la suite de l'intervention du Commissaire, la Direction du CN a décidé de corriger la situation. Dès que de nouveaux indicateurs ont été inscrits sur les postes récepteurs, une des stations de langue anglaise cédera sa place à la station locale de langue française de la Société Radio-Canada.

DOSSIER N° 136

Le Commissaire a répondu à la plaignante que les institutions fédérales considèrent que la publicité ne vaut qu'en autant qu'elle touche le plus de monde possible. En matière de publicité, elles préfèrent, règle générale, les quotidiens aux hebdomadaires. Il se peut toutefois que, grâce à une meilleure coordination des programmes d'information sous l'égide d'Information Canada et après l'établissement des districts bilingues, le Commissaire juge opportun, à la lumière de la Loi sur les langues officielles, de suggérer aux institutions fédérales d'orienter autrement leurs programmes de publicité.

Le Commissaire a répondu à la plaignante que les institutions officielles dans les journaux de langue française de sa province se plaignent que les institutions fédérales ne publient que peu d'annonces.

DOSSIER N° 135

La plaignante, directrice d'un hebdomadaire de langue française, se plaint que les institutions fédérales ne publient que peu d'annonces officielles dans les journaux de langue française de sa province.

Le Commissaire a répondu à la plaignante que les institutions fédérales considèrent que la publicité ne vaut qu'en autant qu'elle touche le plus de monde possible. En matière de publicité, elles préfèrent, règle générale, les quotidiens aux hebdomadaires. Il se peut toutefois que, grâce à une meilleure coordination des programmes d'information sous l'égide d'Information Canada et après l'établissement des districts bilingues, le Commissaire juge opportun, à la lumière de la Loi sur les langues officielles, de suggérer aux institutions fédérales d'orienter autrement leurs programmes de publicité.

La Banque du Canada a fait savoir au Commissaire que 29 des 31 formulaires parus lors de la campagne 1970-1971 des obligations d'épargne du Canada étaient complètement bilingues. Quant aux deux autres formulaires, elle a dû les faire imprimer séparément : il n'eut pas été rentable d'imprimer les deux versions anglaise et française en regard, le texte en étant trop complexe et trop détaillé.

La Banque du Canada a fait savoir au Commissaire que 29 des 31

La plaignante, qui voulait acheter des obligations d'épargne du Canada, série 1970-1971, dit n'avoir pu obtenir de formulaire de demande en français. Elle s'était pourtant adressée à une succursale québécoise d'une maison nationale de courtiers.

DOSSIER N° 132

Le plaignant fait grief à la Commission de la Fonction publique de n'avoir publié qu'en anglais un avis de concours dans la revue bilingue CGA, organe officiel de l'Association des comptables agréés du Canada. Dans sa réponse au Commissaire, la Commission de la Fonction publique a expliqué que l'avis de concours avait été préparé avec la collaboration du ministère du Revenu national (Impôt) et que l'annonce en avait été publiée par l'entremise d'une agence de publicité. Les fonctionnaires du Ministère avaient présumé que l'agence traduirait l'annonce, qui serait donc publiée dans les deux langues officielles. Il en a été autrement. La Commission a donné l'assurance au Commissaire que l'on veillerait à éviter de telles erreurs à l'avenir.

DOSSIER N° 130

Un professeur de géographie fait grief au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources de n'avoir publié qu'en anglais la dernière édition de l'ouvrage *Geology and Economic Minerals of Canada*. Au cours de l'instruction, le Ministère a informé le Commissaire qu'il était vrai que la version française de cet ouvrage n'avait pas encore été publiée, mais il a ajouté qu'on la préparait et qu'on prévoyait sa parution pour juillet 1972. Selon le Ministère, si on met un certain temps à publier la version française du livre, c'est qu'il s'agit là d'un ouvrage important, dont on veut présenter une traduction française aussi fidèle que possible.

DOSSIER N° 129

Le Commissaire a répondu qu'il fallait examiner la question dans le contexte de l'article 2 de la Loi sur les langues officielles. Cet article, qui est de portée générale, ne se limite pas à l'emploi de la langue de service au public; il vise également la langue d'usage interne ou langue de travail dans la fonction publique. C'est dans cette optique « d'égalité de statut » des deux langues qu'il faut considérer la circulation du Conseil du Trésor n° 1971-21, en date du 9 mars 1971.

ont-ils le droit de recevoir et d'exiger des directives, avis et autres renseignements émanant de leur propre ministère et des autres ministères dans les deux langues officielles ? » Il demandait également dans quelle mesure les facteurs d'économie de temps et d'argent pouvaient entrer en ligne de compte dans l'élaboration des principes directeurs.

Un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures a sollicité des commentaires et des directives sur la question suivante : « À l'étranger et au Canada, les fonctionnaires du gouvernement fédéral

DOSSIER N° 126

a demandé de transmettre ses regrets au plaignant. Le Ministère a informé le Commissaire qu'il avait comme principe de recourir à des formulaires bilingues dans tous ses services et il lui leur emploi soulèverait des objections.

remplacer par d'autres étiquettes si le douanier avait pu prévoir que ne servent qu'aux fins de douane ; on aurait pu, à la rigueur, les apposer aux bagages dédouanés. Ces étiquettes, explique le Ministère, passagers, ne disposait, à ce moment-là, que d'étiquettes anglaises à l'avion afin de gagner du temps et dans le but de rendre service aux régulier, et que le douanier, qui avait commencé son travail à bord de national (Douanes et Accise), découvrir qu'il s'agissait d'un vol non Le Commissaire, s'enquérant auprès du ministère du Revenu des étiquettes portant l'inscription anglaise « Cleared Customs ».

Rentrant d'un séjour à l'étranger, le plaignant s'aperçoit que le douanier, à l'aéroport de l'Ancienne-Lorette, appose sur ses bagages

DOSSIER N° 124

trouvera les résultats de cette étude au chapitre IV. Air Canada aux voyageurs dans la région de la capitale nationale. On plainte dans le cadre d'une étude spéciale sur les services offerts par Commissaire à la fin de janvier 1971. Celui-ci décide d'instruire cette Peu satisfait de la réponse de la Société, le plaignant s'adresse au de tels incidents ne se produiront plus.

L'agent présente les excuses d'Air Canada, en exprimant l'espoir que disant même avoir été insultée par le frère du plaignant. Néanmoins, pond que la préposée a présenté une toute autre version de l'incident, son frère a été traité. L'agent de relations publiques de la Société ré-

Le plaignant se plaint à la Société Air Canada de la façon dont fauteur de troubles. plainte, injuria le frère du plaignant en le traitant d'ignorant et de anglais. Cette question aurait irrité la préposée qui, toujours selon la anglais ne pouvait obtenir les mêmes services qu'une personne qui parle pouvait le servir en français. Le frère du plaignant l'interrogea alors en demanda d'attendre une quinzaine de minutes parce que personne ne qui l'aurait invité à parler anglais. Il a refusé et la préposée lui a plaignant allégué que son frère s'est adressé en français à la préposée,

wealth de remplacer, aux frais du Ministère s'il le fallait, un écriture unilingue par un écriture bilingue. La Commission s'est déclarée prête à faire ce changement tout en informant le Ministère que la chose ne se réglerait probablement pas tout de suite. Il est nécessaire en effet d'obtenir d'abord l'accord des autorités françaises avant d'installer ou de modifier tout panneau sur le bord d'une route de France.

Le Ministre a alors informé le Commissaire que le remplacement des panneaux prendrait un certain temps. Il lui a dit aussi que les écritures placées à l'intérieur des lieux où s'élèvent des monuments à la gloire des soldats canadiens faisaient l'objet d'une étude portant sur le choix du dessin, des couleurs, de la typographie et d'un nouveau symbole national qu'Information Canada a décidé de créer. Ces nouveaux écritures seront tous bilingues.

DOSSIER N° 117

Un ancien combattant se plaint qu'il a eu de la difficulté à obtenir des services en français à la réception de l'hôpital Reine-Marie à Montréal. Cet hôpital relève du ministère des Affaires des anciens combattants.

Le Ministère a informé le Commissaire qu'il y a très peu d'anglophones unilingues parmi le personnel de l'hôpital et qu'on leur confie des tâches qui les mettent le moins possible en rapport avec le public; par ailleurs, la plupart des employés de l'hôpital sont des francophones bilingues. Le Ministère a donné l'assurance au Commissaire que des services dans les deux langues officielles sont donnés en permanence à la réception, mais il a reconnu que les soins médicaux ne sont pas toujours dispensés par de parfaits bilingues.

DOSSIER N° 118

Une entreprise du Québec fait transporter régulièrement des colis par la Société Air Canada. Celle-ci appose sur ces colis des étiquettes donnant les détails relatifs à l'expédition. L'entreprise se plaint que, dans son cas, ces étiquettes portent des inscriptions uniquement en anglais.

Le Commissaire a demandé des explications à Air Canada. La Société lui a répondu que ses traducteurs venaient justement de recevoir le texte de ces étiquettes, dont on ferait bientôt imprimer une version entièrement bilingue.

DOSSIER N° 122

Cette plainte a trait à un incident qui serait survenu au comptoir des billets de la Société Air Canada, à l'aéroport d'Ottawa. Le

Un fonctionnaire aujourd'hui à la retraite fait grief au ministère des Approvisionnements et Services de lui avoir envoyé, en novembre 1970, une directive en anglais bien qu'il eût exprimé le désir de recevoir des documents de ce genre en français.

Au cours de l'instruction, le Ministère a expliqué au Commissaire que, de janvier 1970 à mars 1971, seulement cinq de ses 183 directives concernant le traitement des fonctionnaires n'avaient pas été traduites en français. La dernière de ces directives datait d'octobre 1970.

Le Ministère a donné l'assurance au Commissaire qu'il veillerait à ce que des incidents de ce genre ne se reproduisent plus; on publierait désormais les directives dans les deux langues officielles, en pré-sentant les deux textes en regard. Le Ministère a ajouté que, dans le cas de certaines directives, il éliminerait les retards apportés jusqu'ici à la publication de la version française, en améliorant les services de traduction et en utilisant un téléscripteur pour transmettre les documents des bureaux des services de rémunération à ceux des traducteurs.

DOSSIER N° 111

Le plaignant fait grief au ministère des Transports de ne pas offrir de services satisfaisants en français à la station météorologique de Ba-gotville (Québec).

Peu de temps après la réception de cette plainte, le Ministère retenait les services de deux météorologues francophones, qui devaient entrer en fonctions au cours de l'été 1971.

DOSSIER N° 115

Le plaignant est allé à Dieppe en mai 1970. Sur la colline qui surplombe la ville, il a aperçu un écriteau portant les mots « Canadian War Cemetery » et, à l'entrée du cimetière, il a vu le même écriteau unilingue. Ce fait l'a scandalisé parce qu'un grand nombre de Canadiens français y sont inhumés.

Le représentant officiel au Canada de la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth, le ministre des Affaires des anciens combattants, a attiré l'attention du Commissaire sur le fait que le nom de « Cimetière militaire canadien de Dieppe » n'implique pas qu'il s'agisse d'un cimetière « canadien » ou que ce cimetière relève du gouvernement du Canada. C'est simplement là un système de dénomination utilisé par la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth dans les cas où les sépultures d'un cimetière sont en majorité celles des soldats d'un pays donné.

Le Ministre, qui avait d'ailleurs déjà reçu une plainte à ce sujet, avait demandé à la Commission des sépultures de guerre du Common-

assertion, le Ministère a produit des photocopies de formulaires que lui avait fait parvenir cette entreprise. Comme, au gouvernement, on a pour règle de répondre au courrier dans la langue du correspondant, il était tout naturel que le Ministère communique en anglais avec cette entreprise.

L'entreprise qui avait déposé la plainte a admis qu'elle ignorait que ses courtiers avaient rempli en anglais un formulaire français. Depuis, elle leur a donné instruction de remplir en français les formulaires qu'on lui envoyait. L'entreprise a évidemment accepté les explications du Ministère.

DOSSIER N° 99

Le plaignant signale qu'au service de renseignements généraux du Conseil du Trésor on ne répond qu'en anglais aux appels téléphoniques. Vérification faite, le Commissaire a jugé que la plainte n'était pas fondée.

DOSSIER N° 100

Le plaignant fait grief à la Commission de la capitale nationale d'avoir placé, à l'entrée du parc de Rockcliffe, un écriteau rédigé uniquement en anglais.

Cette plainte n'a pas fait l'objet d'une instruction particulière. Le Commissaire l'a transmise au Service des études spéciales pour qu'il l'examine dans le cadre d'une étude générale sur la Commission de la capitale nationale (voir le chapitre IV).

DOSSIER N° 104

Le plaignant fait grief à une commission fédérale d'avoir nommé, à l'un de ses bureaux dans la capitale nationale, un unilingue anglais à un poste d'agent de relations publiques, bien que ce fonctionnaire soit appelé à avoir directement affaire au public.

Le Commissaire, selon la Loi, a pour mandat d'assurer l'instauration du bilinguisme au niveau des institutions. Cela ne signifie pas que tous les fonctionnaires appelés à servir le public dans les régions mentionnées à l'article 9 de la Loi doivent être bilingues, quoique tout bureau fédéral dans ces régions doit comprendre un nombre suffisant de fonctionnaires connaissant l'une ou l'autre des deux langues officielles pour donner un service satisfaisant au public. Le Commissaire a constaté que le bureau régional mentionné par le plaignant se conformait à ces normes.

L'intervention du Commissaire auprès du Ministère a permis d'établir qu'il s'agissait d'une erreur d'ordre administratif. En effet, le Ministère a pour principe d'utiliser la langue du bénéficiaire de la prestation. L'erreur a été corrigée et le Commissaire a transmis au plaignant les excuses du Ministère.

DOSSIER n° 95

La plaignante rapporte que, le 18 décembre 1970, au téléjournal de 23 heures, la Société Radio-Canada a projeté à l'écran une carte géographique sur les nouvelles limites des zones de pêche au Canada dont la légende était uniquement en anglais.

Le Commissaire n'a pas instruit cette plainte parce qu'il est d'avis que le Service des nouvelles de Radio-Canada offre aux téléspectateurs francophones des services dans un français de qualité généralement satisfaisante.

Il a présumé qu'au téléjournal du 18 décembre 1970 ce Service n'avait pu obtenir à temps une carte en français. La plaignante s'est rangée à l'avis du Commissaire.

DOSSIER n° 96

Le plaignant transmet au Commissaire des exemplaires de circulaires, destinées aux employés du ministère des Transports, qui ne sont imprimées qu'en anglais. Ces circulaires traitent de diverses questions telles que les jours de congé, les modifications au régime des prestations d'assurance, les directives sur la sécurité, etc.

À la demande du Commissaire, le Ministère a examiné l'objet de la plainte et, vérification faite, il a constaté qu'on avait adopté la une pratique contraire à sa politique. En effet, la directive du Ministère intitulée « Utilisation des langues officielles au ministère des Transports » spécifie que « toute communication écrite, soit par une lettre circulaire ou un bulletin d'information, adressée aux fonctionnaires fédéraux ou au public en général, sera rédigée dans les deux langues officielles ». Le Ministère a donné l'assurance au Commissaire qu'à l'avenir on se conformerait à cette directive de façon plus stricte.

DOSSIER n° 98

Cette plainte est portée par une entreprise du Québec qui, bien qu'elle préfère correspondre en français, a reçu du ministère du Revenu national (Douanes et Accise) des documents rédigés uniquement en anglais.

L'instruction a révélé que c'est en anglais que les courtiers de cette entreprise avaient rempli leur premier formulaire de déclaration d'importations, quoiqu'il fût préparé en français. À l'appui de cette

C'est pourquoi le Centre de main-d'œuvre du Canada, bureau d'Ottawa, a toujours accueilli favorablement les demandes d'adultes qui manifestaient le désir de suivre des cours de formation professionnelle en français.

Mais, selon le Ministre, le problème est surtout d'ordre économique : à Ottawa, la demande de cours en français est faible. Cependant, poursuit-il, le Centre de main-d'œuvre du Canada, bureau d'Ottawa, fera tout ce qui est possible pour déceler les besoins de formation en français et, si le nombre d'élèves devient suffisant, il veillera à faire donner des cours en français au niveau des 9^e et 10^e années.

DOSSIER N° 81

Le plaignant signale que l'affiche placée à l'entrée du parc de stationnement de l'hôtel Château Laurier à Ottawa est rédigée dans un français incompréhensible.

À la suite de la recommandation du Commissaire, les autorités des Chemins de fer nationaux du Canada ont apporté les corrections qui s'imposaient.

DOSSIER N° 82

Le plaignant s'élève contre le fait qu'il y ait à Moncton des employés anglophones des Chemins de fer nationaux incapables de fournir des services dans les deux langues officielles. Il suggère en outre au gouvernement canadien de transférer à Moncton tous ses bureaux régionaux des Maritimes. Les francophones, dit-il, n'ont pas intérêt à s'installer dans des centres à forte majorité anglophone et les bureaux régionaux situés dans ces centres ne sont pas en mesure de servir convenablement la population francophone des provinces maritimes.

Aux termes de la Loi sur les langues officielles, il incombe à cette institution de fournir aux voyageurs des services dans les deux langues, mais cela ne signifie pas que tous ses employés doivent être bilingues.

En ce qui concerne les bureaux régionaux, le Commissaire est d'avis qu'on devrait considérer la suggestion du plaignant dans le cadre d'un examen approfondi de la possibilité d'une réorganisation des services fédéraux, qui tiendrait particulièrement compte du problème linguistique.

DOSSIER N° 83

Le plaignant allègue que sa femme, après en avoir fait la demande en français, a reçu du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social un chèque d'allocations familiales adressé en anglais.

l'organisation de cours en français dans les régions bilingues du pays.

Le Ministère a informé le Commissaire qu'il s'efforçait d'assurer à Hawkesbury.

Du Canada, bureau d'Ottawa, pouvaient suivre des cours en français personnes habitant à l'est du secteur relevant du Centre de main-d'œuvre d'Ottawa en français au CEGEP de Hull. D'autre part, les des cours en anglais au Collège Algonquin tandis que les francophones avaient conclu une entente : les adultes anglophones de Hull suivaient capitale nationale. Le CEGEP de Hull et le Collège Algonquin d'Ottawa était des cours qui se donnaient sous son égide dans la région de la cours n'existaient pas, mais il en a profité pour expliquer ce qu'il en Dans sa réponse au Commissaire, le Ministère a admis que ces

gais aux niveaux des 9^e et 10^e années.

l'Immigration de ne pas offrir à Ottawa des cours de recyclage en fran-

Le plaignant fait grief au ministère de la Main-d'œuvre et de

DOSSIER N° 80

cartes des francophones. de corriger la méthode qu'elle suivait jusque-là dans l'établissement des Commission a donné satisfaction au plaignant, mais encore elle a décidé tion des prénoms sur les cartes des francophones. Non seulement la rance-chômage pour l'inciter à se pencher sur la question de la disposi- Le Commissaire est intervenu auprès de la Commission d'assu-

carte d'assurance sociale qui respecte l'ordre des prénoms.

qu'il aurait eues à obtenir pour chacun des membres de sa famille une Un francophone de l'Île-du-Prince-Édouard se plaint des difficultés

DOSSIER N° 78

lui avait écrit. tion et des Corporations, pour qu'il les fasse parvenir au plaignant qui Ces renseignements ont été transmis au ministre de la Consomma-

japonais.

hôtes et les hôtes du pavillon du Canada s'adressaient aux visiteurs japonaise. Il fait remarquer, en particulier, que c'est en japonais que les réussit à doser de façon fort acceptable les langues anglaise, française et ministre, s'appuyant sur ces documents, fait valoir que le Canada avait et de la feuille de route des cérémonies qui le marquaient. Le sous- Commerce une copie du programme du Jour du Canada à l'Expo 70 Le Commissaire a obtenu du sous-ministre de l'Industrie et du

tations de portée internationale et, si tel était le cas, pourquoi. qu'adoptait le gouvernement fédéral lorsqu'il participait à des manifes- telles pratiques s'inscrivaient dans le cours normal de la politique voulait savoir si les points soulevés par l'orateur étaient exacts, si de

en anglais à une lettre qu'il avait écrite en français, afin d'obtenir des renseignements sur la procédure à suivre pour devenir citoyen canadien.

Au cours de l'instruction, le Secrétaire d'Etat rappelle au Commissaire que, normalement, il doit répondre à tout correspondant dans la langue que celui-ci utilise. Dans le cas du plaignant, le Ministère reconnaît qu'une double erreur a été commise : d'une part, les préposés au courrier n'ont pas acheminé sa lettre vers le service approprié; d'autre part, on lui a envoyé un formulaire anglais. Le Ministère donne l'assurance qu'il redoublera de vigilance pour éviter à l'avenir des erreurs de ce genre. Il prie le Commissaire de transmettre au plaignant ses excuses pour les erreurs commises et pour le désagréablement qu'elles ont pu lui causer.

DOSSIER N° 72

Le plaignant déclare qu'en réponse à une annonce officielle parue dans un journal, il a adressé une lettre en français à la Cour de la citoyenneté canadienne. Il fait grief au ministère des Postes de lui avoir envoyé sa lettre, peu de temps après, avec la mention « parti sans laisser d'adresse ». Le plaignant aurait ensuite envoyé au même endroit la même lettre, mais cette fois rédigée en anglais; elle se serait rendue à destination et le plaignant aurait obtenu les renseignements demandés. L'instruction révèle qu'au ministère des Postes, on a confondu la Cour de la citoyenneté canadienne et le « Canadian Citizenship Council », ce dernier étant un organisme privé dont le courrier était retourné à l'expéditeur. Le Ministère assure le Commissaire que des erreurs de ce genre sont rares, compte tenu du pourcentage élevé d'employés bilingues. Tous les employés des Postes ont reçu des directives leur enjoignant de consulter leur surveillant quand une enveloppe porte une adresse rédigée dans celle des deux langues officielles qu'ils ne connaissent pas.

DOSSIER N° 76

Le Commissaire a reçu copie d'une lettre écrite par un député à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique au ministre fédéral de la Consommation et des Corporations.

Le plaignant a joint à sa lettre l'extrait d'un discours prononcé à Vancouver lors d'un congrès politique d'auxiliaires féminines.

L'orateur protestait contre le fait que, le jour du Canada à l'Expo 70 au Japon, les hôtes du pavillon canadien s'étaient adressées surtout en français aux visiteurs japonais, que l'on avait chanté l'hymne national du Canada entièrement en français et que le premier ministre du Canada s'était presque entièrement exprimé en français. Le plaignant

Le plaignant va avec sa famille visiter la forteresse de Louisbourg. À l'entrée du musée, la préposée à l'accueil ne peut lui répondre en français et le traite avec une certaine arrogance.

Le Commissaire, en insistant sur la gravité symbolique de la carence et du comportement allégués, a fait parvenir cette plainte au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Ministère a répondu que 50 pour cent des guides employés à la forteresse étaient bilingues et que, tous les jours, on organisait des visites dans les deux langues officielles. Il est naturel, a-t-il ajouté, qu'un certain nombre de guides soient de langue anglaise, puisqu'on les recrute dans la région de Louisbourg où les anglophones sont en majorité. Cependant, les guides ont tous reçu instruction d'orienter un visiteur qui ne parle pas leur langue vers le centre d'accueil qui mettra à sa disposition un guide parlant sa langue.

À la suite de l'intervention du Commissaire, le Ministère a émis une directive officielle à l'intention des directeurs régionaux, leur enjoignant d'assigner aux parcs nationaux et aux sites historiques un personnel bilingue, de façon que les visiteurs puissent utiliser la langue de leur choix aux services d'accueil, sur les terrains de camping et dans le domaine de l'animation. En outre, le conseiller en bilinguisme du Ministère devait lui-même aller au début de l'été examiner la situation, pour soumettre ensuite un rapport au sous-ministre et au sous-ministre adjoint responsables des services concernés.

DOSSIER N° 70

Le plaignant déclare qu'il a confié à un commis un message adressé au comptoir des billets de la Société Air Canada, rue Sparks, à Ottawa. Porteur d'un message en français, le commis a dû lui-même le traduire en anglais, puisqu'il n'y avait, selon le plaignant, personne au comptoir capable de comprendre le moindre mot de français. On a même eu l'audace, affirme le plaignant, de demander au commis de veiller à ce qu'à l'avenir les messages soient rédigés en anglais.

Le Commissaire a instruit cette plainte, de même que plusieurs autres du même genre, dans le cadre d'une étude spéciale portant sur tous les bureaux d'Air Canada dans la région de la capitale nationale. Il a fait un certain nombre de recommandations à la Société pour l'inciter à respecter les exigences de la Loi sur les langues officielles. On trouvera le compte rendu de cette étude au chapitre IV.

DOSSIER N° 71

Un immigrant francophone d'Ottawa fait grief à la Direction de l'enregistrement de la citoyenneté, au Secrétariat d'État, d'avoir répondu

Le plaignant est un étudiant francophone qui a travaillé à Ottawa, au cours de l'été 1970, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il fait grief à ce Ministère de n'avoir pas mis à sa disposition un formulaire français de cessation d'emploi. Il se plaint également d'avoir été offensé par un fonctionnaire de la Direction du personnel, lorsqu'il lui a présenté le formulaire anglais rempli en français. Le fonctionnaire a déchiré le formulaire sur-le-champ et, devant témoins, a déclaré que personne ne pourrait comprendre cette langue, aussi exotique, selon lui, que le gallois . . .

Le fonctionnaire mis en cause a reconnu, sur l'invitation du Commissaire à s'expliquer, que sa conduite avait été « inacceptable » et a consenti immédiatement à présenter ses excuses au plaignant. Le Commissaire a signalé au Ministère que ce fonctionnaire, grâce à son attitude positive, avait facilité le règlement de la plainte à la satisfaction de tous les intéressés et qu'il ne devait pas subir quelque préjudice que ce soit dans sa carrière à la suite de ce geste qu'il regrettait.

Le Commissaire a également recommandé que l'égalité du statut des deux langues officielles se reflète désormais dans tous les formulaires du Ministère. Celui-ci a donné l'assurance qu'il veillerait à ce qu'on imprime « tout formulaire ministériel » dans les deux langues. Le Commissaire suit l'évolution de cette réforme, qui porte sur plus de trois cents formulaires.

Un haut fonctionnaire du gouvernement du Québec envoie au Commissaire la photocopie d'une lettre reçue d'un sous-comité scientifique et portant l'en-tête du Conseil national de recherches du Canada. Il s'élève contre la médiocrité du français utilisé dans cette communication (12 fautes dans autant de lignes).

Le Commissaire a estimé que la notion d'égalité de statut énoncée à l'article 2 de la Loi s'appliquait en particulier à la qualité de la langue et il a instruit la plainte. L'instruction a révélé que le signataire de la lettre était un fonctionnaire anglophone du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui, afin de gagner du temps, n'avait pas eu recours aux services de traduction du Ministère.

Tout en lui demandant de transmettre ses excuses au plaignant, le Conseil national de recherches a informé le Commissaire qu'il avait invité tous les membres de son personnel, ainsi que les présidents et secrétaires des comités qui relèvent de lui, à veiller à la qualité de la langue dans la rédaction de leurs communications afin d'éviter qu'une telle anomalie ne se reproduise.

maintenant installé dans le nouvel édifice des Postes de la promenade Alta Vista et tous les écritureaux y sont bilingues. Le Ministère a donné l'assurance au Commissaire que, dans ses nouveaux locaux, toutes les enseignes qu'on pourrait y ajouter à l'avenir seraient également bilingues. Il lui a dit d'autre part que le personnel était en mesure de fournir au public des services dans les deux langues et que tout serait mis en œuvre pour se conformer à l'esprit de la Loi sur les langues officielles.

DOSSIER n° 56

Le plaignant allègue que, lors de la venue de l'Orchestre symphonique de Montréal au Centre national des Arts à Ottawa, en août 1970, les notes explicatives du programme étaient presque toutes rédigées en français. Le programme comprenait des extraits d'opéras de Verdi et de Puccini.

Une brève enquête a révélé que, fondamentalement, ce programme était bilingue. Il est vrai que c'est en français qu'on y donnait d'abord les notes explicatives, mais on présentait tout de suite après une version anglaise.

Les seules expressions françaises dont on ne donnait pas l'équivalent en anglais étaient les suivantes : « Prélude au 1^{er} acte », « 1^{er} acte », « 2^e acte », « 3^e acte » et « soliste », ce dernier mot précédant le nom de l'artiste invité. Le Commissaire a estimé que le plaignant pouvait fort bien s'accommoder de ces légers accrocs au bilinguisme intégral, d'autant plus qu'il ne s'était pas opposé à la présence dans le programme de titres plus complexes d'extraits d'opéras donnés dans la langue des compositeurs, soit l'italien.

DOSSIER n° 57

Le plaignant, rappelant qu'un poste de gardien au Sénat venait d'être rempli par un francophone, allègue qu'on a procédé à cette nomination de façon injuste en favorisant un candidat d'origine ethnique française.

L'enquête du Commissaire a révélé qu'aucun poste de gardien au Sénat n'a été rempli récemment. En 1967, on y a nommé un gardien francophone et, en 1969, deux gardiens anglophones. Dans ce genre de nomination, toutefois, il n'est pas tenu compte, ni en principe ni en pratique, de l'origine ethnique des candidats choisis.

Ayant pris connaissance des résultats de l'enquête du Commissaire, le plaignant s'en est dit satisfait et a reconnu avoir été mal informé.

recue dans la région de Winnipeg était unilingue anglais, bien qu'il y eût à Winnipeg une minorité francophone appréciable.

À la suite de l'instruction menée par le Commissaire, le Bureau régional de Winnipeg a décidé d'adopter comme ligne de conduite d'utiliser des lettres-formulaires bilingues.

DOSSIER N° 52

En septembre 1970, un journaliste de Toronto a fait savoir au Commissaire que, lorsqu'il téléphonait aux bureaux de deux ministres francophones du Cabinet fédéral, on l'accueillait en français seulement. Après avoir dit au Commissaire qu'il pouvait considérer sa communication comme constituant une plainte, ce journaliste l'a rappelé le lendemain pour lui donner le nom de neuf autres ministres, ceux-ci anglophones, dont le bureau répondait au téléphone uniquement en anglais.

Étant donné que le problème soulevé par cette plainte révélait une certaine importance symbolique, le Commissaire a décidé d'instituer une étude spéciale sur la façon dont on répondait au téléphone aux bureaux ministériels et parlementaires de tous les ministres. On trouvera les résultats de cette enquête au chapitre IV.

DOSSIER N° 53

Le plaignant, que son travail amène souvent dans la région de la capitale nationale, s'élève contre le fait qu'à l'aéroport d'Ottawa, on a appelé par haut-parleur, en langue anglaise seulement, des personnes qui portent un nom à consonance manifestement française. Il ajoute que les employés d'Air Canada, au comptoir des réservations, lui semblent tous unilingues anglais.

Le Commissaire a instruit cette plainte, de même que plusieurs autres du même genre, dans le cadre de deux études spéciales sur les services qu'offre la Société Air Canada et le ministère des Transports aux voyageurs à Ottawa. On trouvera les résultats de ces études au chapitre IV.

DOSSIER N° 55

Le plaignant relève l'unilinguisme anglais (« Cashier », « Take a Number », « Pay by Cheque only », etc.) des écriteurs au bureau des douanes de la rue Nicholas, à Ottawa, et signale qu'il a éprouvé des difficultés à obtenir des fonctionnaires de ce bureau qu'ils lui parlent français.

Le Commissaire a demandé des explications au ministère du Revenu national (Douanes et Accise). Le bureau mis en cause est

À la suite de l'Instruction, le Ministère a reconnu le caractère bilingue du poste et a promis d'en tenir compte lorsqu'il redeviendrait vacant. Le candidat reçu s'est inscrit à des cours de français afin de satisfaire aux exigences linguistiques de son poste.

DOSSIER n° 39

Cette plainte porte sur les prévisions quotidiennes du Service météorologique des Transports, publiées par le Bureau météorologique des Forces canadiennes à Uplands (Ottawa). Le plaignant déclare que les bulletins, bien qu'ils soient affichés dans divers immeubles que le gouvernement fédéral possède ou occupe, ne sont publiés qu'en anglais.

L'Instruction a révélé que le Service du Ministère disposait bel et bien de formulaires bilingues, mais qu'il ne s'en servait pas. Le Commissaire a porté ce fait à la connaissance du sous-ministre des Transports, qui a accepté de fournir des bulletins bilingues de météo à toute la région de la capitale nationale.

DOSSIER n° 40

Le plaignant signale au Commissaire que le texte des timbres d'accise apposés par le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) sur les paquets de tabac au Canada est unilingue anglais. L'Instruction a permis au Commissaire de s'assurer qu'à compter du 1^{er} janvier 1971, les vignettes apposées sur les paquets de tabac seraient bilingues.

DOSSIER n° 41

Le plaignant fait parvenir au Commissaire une étiquette à bagages des Forces canadiennes et l'informe que ce genre d'étiquettes n'est imprimé qu'en langue anglaise. À la suite de l'intervention du Commissaire, le ministère de la Défense nationale a fait le relevé de ses besoins en matière d'étiquettes à bagages; puis il a autorisé le remplacement des 22 étiquettes unilingues anglaises jusqu'alors en usage par 16 étiquettes bilingues. Il prévoyait pour la fin de février 1971 l'emploi, dans les Forces canadiennes, de ces nouvelles étiquettes.

DOSSIER n° 42

En juillet 1970, le Commissaire a reçu une plainte portant sur une lettre envoyée par le Bureau fédéral de la statistique, dans le cadre de son enquête sur la main-d'œuvre, à quelque 35 000 chefs de famille choisis à travers tout le Canada. Selon le plaignant, le texte de la lettre

Le Ministre a répondu au Commissaire de façon fort positive. Et, durant l'année qui vient de s'écouler, il a fait connaître d'importantes réformes visant, à longue échéance, à améliorer le bilinguisme dans les forces armées.

DOSSIER n° 6

Le plaignant, muté depuis un an à la base des forces armées de Bagotville (ministère de la Défense nationale), s'oppose à ce que, dans le hangar de son escadron, l'affichage et la publication des ordres du jour ne se fassent qu'en français. Il commente défavorablement la façon dont, en général, on traite les anglophones installés au Québec. Bien que le plaignant n'ait pas demandé le recours à des mesures particulières, le Commissaire a été d'avis que la question soulevée par le plaignant offrait un grand intérêt. Il s'est engagé à visiter Bagotville au cours d'une tournée prochaine des bases militaires, tout en se proposant d'inviter le correspondant et ses camarades à lui exposer en détail leurs problèmes.

DOSSIER n° 8

Un fonctionnaire suivait, en dehors de ses heures de travail, des cours de français qui pouvaient lui permettre de mieux s'acquitter de ses tâches d'instructeur à une école de services aériens au ministère des Transports. La Commission de la Fonction publique payait la moitié des frais de scolarité du plaignant, mais celui-ci était d'avis que le Ministère devait les lui rembourser entièrement. Le plaignant s'est dit aussi d'avis que c'est d'abord aux fonctionnaires subalternes qu'on devait enseigner le français, puisque c'est surtout à eux qu'il revient d'avoir des rapports directs avec le grand public. Quoiqu'il appartienne à chaque ministère de répartir à son gré les fonds dont il dispose, le Conseil du Trésor a pour principe général de payer la moitié du coût des cours du soir donnés dans les deux langues officielles. Ce sont les ministères eux-mêmes qui, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, déterminent à quel point on doit accorder la priorité à l'enseignement d'une des deux langues officielles aux frais du gouvernement. Le Commissaire a conclu qu'il n'y avait pas eu infraction à la Loi sur les langues officielles.

DOSSIER n° 34

Le plaignant attire l'attention du Commissaire sur l'avis d'un concours organisé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et n'exigeant que la connaissance de l'anglais, alors que le titulaire du poste serait appelé à interpréter l'histoire du Canada.

L'instruction a démontré que dans le cadre de sa politique sur le bilinguisme, promulguée le 29 août 1969, le Ministère avait déjà décidé de rendre bilingues toutes les inscriptions de ses véhicules. Toutefois, avant la prise de cette décision et peu de temps avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles, le Ministère avait acheté un nouveau type de plaques portant l'inscription unilingue « DND » (Department of National Defence).

Le Ministère a donné l'assurance au Commissaire qu'à mesure que s'épuiserait ce nouveau stock, il utiliserait des plaques bilingues, donnant la priorité au Québec et à la région de la capitale nationale. Ailleurs au Canada, le changement s'effectuerait lorsqu'on mettrait en circulation des véhicules neufs ou lorsqu'on remplacerait les plaques des véhicules déjà en service. Jusqu'à ce que la correction fut définitivement faite, le Ministère a décidé de voiler le sigle « DND » par une bande métallique temporaire portant le mot « Canada », et ce, sur les plaques de ses véhicules dans tout le Canada.

DOSSIER N° 3

Le président d'une école d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario a informé le Commissaire que l'institution qu'il dirigeait offrait des cours du jour et du soir en français et qu'elle était autorisée à enseigner le français selon les critères établis par le Bureau des langues de la Commission de la Fonction publique.

Comme, cependant, les employés de la fonction publique et les membres des forces armées doivent payer de leur poche l'enseignement qu'on leur offre en français, personne de ces deux catégories ne s'est inscrit à ces cours. À une base aérienne voisine de là, il y avait 25 personnes qui souhaitaient suivre des cours de français à l'école, mais le ministère de la Défense nationale n'avait prévu dans leur cas aucun remboursement.

Les ministères, on peut le rappeler, sont parfaitement libres de dépenser comme ils l'entendent les sommes qu'on leur alloue. Le Commissaire a appris que le ministère de la Défense nationale n'avait pas prévu de crédits pour permettre à ses employés de suivre des cours de français en dehors de leurs heures de travail.

Pourtant, le Ministère participe au programme d'enseignement des langues institué par la Commission de la Fonction publique. Il était prévu qu'en 1970-1971, 380 de ses employés suivraient des cours de langue et que l'école des langues des forces armées accueilleraient annuellement 480 candidats.

Ce cas, et plusieurs autres, ont poussé le Commissaire à inciter le ministère de la Défense nationale à donner une certaine priorité à un programme destiné à promouvoir le bilinguisme.

Le plaignant demande au Commissaire d'intervenir auprès du ministère de la Défense nationale pour l'inciter à rendre bilingues les plaques d'immatriculation de ses véhicules.

DOSSIER N° 2

1. Sommaires des plaintes recevables et réglées

À la suite des 54 sommaires portant sur les plaintes recevables et réglées, on trouvera les sommaires des 61 plaintes reçues par le Commissaire mais ne relevant pas de sa juridiction. Les dossiers de ces 61 plaintes avaient tous été fermés au 31 mars 1971.

plaignants, renvoyait le dossier à l'autorité compétente. La sienne, le Commissaire, après en avoir demandé la permission aux plaignants, renvoyait le dossier à l'autorité compétente. Lorsque les problèmes discutés relevaient d'une autre juridiction que la sienne, le Commissaire, après en avoir demandé la permission aux plaignants, renvoyait le dossier à l'autorité compétente. et de fournir aux plaignants les renseignements qu'il jugeait utiles. même estimé qu'il était de son devoir d'examiner ces communications qui n'étaient pas de la compétence du Commissaire. Celui-ci a quand tituaient des requêtes d'aide financière ou touchaient à des questions portaient sur les sujets les plus divers, mais plusieurs d'entre elles cons- Ces plaintes soulevaient souvent des questions importantes. Elles qui ne pouvaient faire l'objet d'une instruction aux termes de la Loi. Au cours de l'année 1970-1971, le Commissaire a reçu 61 plaintes

une institution. afin de ne pas causer inutilement préjudice ou tort à un individu ou à tous les détails de chaque plainte : il faut user d'une certaine discrétion, Il n'a pas toujours été possible, dans les sommaires, de donner l'administration fédérale qui dépassent le cadre immédiat de la plainte. au Commissaire de faire des recommandations sur des aspects de d'une plainte qui paraît de prime abord insignifiante permet souvent donner suite dans les limites prévues par la Loi. En fait, l'instruction est obligé d'accueillir les griefs du public ou des fonctionnaires et d'y Le Commissaire, en vertu du mandat qu'il a reçu du Parlement, d'études plus générales déjà en cours.

plaintes au Service des études spéciales qui les a instruites dans le cadre réforme qui était déjà en voie d'exécution. Enfin, on a confié quelques la Loi. Dans certains cas, l'intervention du Commissaire a accéléré une une procédure ou une situation qui allait à l'encontre des exigences de titué le facteur décisif qui a amené l'institution mise en cause à corriger un grand nombre de cas, les recommandations du Commissaire ont cons- Les démarches qu'a faites le Service des plaintes pour les régler. Dans Les sommaires qui suivent donnent la nature des plaintes et relatent

D. Sommaires

a trait aux fonctionnaires. Cette question est discutée aux chapitres premier et V.

De leur côté, des militaires ont pu hésiter à soumettre au Commissaire des plaintes de nature linguistique en raison de l'article 19.38 des Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces canadiennes. Cet article stipule ce qui suit :

Aucun officier ou homme ne doit entrer en communication directe avec un ministre autre que celui de la Défense nationale à l'égard de questions relatives aux Forces canadiennes ou à ses fonctions particulières, ou à son service ultérieur, à moins d'y être autorisé en vertu des O.R.F.C. ou de directives émanant du quartier général des Forces canadiennes.

Bien que le Bureau du Commissaire ne soit pas, un ministre, cet article pourrait être interprété, en certains cas, comme étant une interdiction aux militaires de recourir aux services du Commissaire. Par ailleurs, la Loi sur les langues officielles mentionne explicitement, à l'article 36(3), que les Forces canadiennes sont incluses dans les « institutions du Parlement ou du Gouvernement du Canada ».

Il ne serait pas opportun de tirer des conclusions trop hâtives du nombre de plaintes reçues par le Bureau du Commissaire au cours de sa première année d'existence. Ce nombre n'a manifestement aucun rapport avec la situation du bilinguisme dans l'administration fédérale. Ce n'est qu'après une autre année qu'on sera mieux en mesure de constater l'efficacité du rôle du Commissaire. Il faudrait également attendre que soient davantage connues la nature et l'étendue de son mandat, que aussi bien dans le public que chez les fonctionnaires et les employés des sociétés de la Couronne, et que le Service des études spéciales ait eu le temps d'entreprendre l'examen d'un plus grand nombre d'institutions fédérales, en particulier en relation avec les services que celles-ci sont appelées à rendre au public.

On constate que les ombudsmen reçoivent pendant un an plus de plaintes que le Commissaire aux langues officielles n'en a reçu au cours de sa première année d'existence. Leur mandat est beaucoup plus vaste et moins spécialisé et les plaignants s'adressent à eux souvent parce qu'ils ont été lésés financièrement. C'est également ce qui explique pourquoi en général le pourcentage des plaintes sur lesquelles ils n'ont pas compétence est plus élevé. Par contre, à la fin de l'année financière, le Commissaire avait en main une proportion plus forte de dossiers à l'étude, parce que le Service des plaintes, qui n'avait commencé à fonctionner régulièrement qu'en janvier 1971, avait ouvert 92 nouveaux dossiers (soit plus de la moitié du total) pendant les mois de janvier, février et mars 1971.

TABLEAU 11. Comparaison avec des ombudsmen à compétence générale

	Commissaire aux langues officielles					
	Québec	Alberta	Nouveau- Brunswick	Manitoba	Nouvelle- Zélande	
Plaintes reçues	1-4-70 31-3-71	année 1969	1-11-69 31-10-70	année 1969	1-4-70 31-12-70	année 1969
	181	1419	999	335	333	799
Plaintes rejetées sans enquête	61* (34%)	877 (62%)	613 (62%)	232 (69%)	222 (67%)	355 (44%)
Plaintes réglées	54 (30%)	507 (36%)	286 (28%)	76 (23%)	84 (25%)	351 (44%)
	21 (12%)	388 (27%)	223 (22%)	42 (13%)	55 (16%)	295 (37%)
Non fondées	33 (18%)	119 (9%)	63 (6%)	34 (10%)	29 (9%)	56 (7%)
Fondées	66 (36%)	35 (2%)	100 (10%)	27 (8%)	27 (8%)	93 (12%)

* rejetées à cause du manque de compétence.

Il est évident que beaucoup de personnes ignorent la Loi sur les langues officielles, et beaucoup plus encore l'existence du Bureau. La création du Bureau et la mise au point de ses méthodes n'ont pas donné au Commissaire le temps nécessaire pour organiser une publicité systématique auprès de la population. Par ailleurs, la publicité sur la Loi faite par le gouvernement est demeurée plutôt modeste. Au cours de l'année financière 1971-1972, le Commissaire se propose de mener une campagne bien préparée afin de renseigner davantage le public et les fonctionnaires sur les recours que la Loi met à leur disposition dans le domaine linguistique. En ce qui concerne la langue de service, la Loi ne s'étend jusqu'ici, à toutes fins utiles, qu'aux voyageurs, à la région de la capitale nationale, au bureau principal situé en dehors de cette région et, le cas échéant, à certains territoires assujettis à l'article 9(2). La création éventuelle des districts bilingues étendra considérablement — ou du moins préciser — la portée de la Loi.

Du 1^{er} avril 1970 au 31 mars 1971, seulement 21 fonctionnaires fédéraux ont communiqué avec le Commissaire pour lui soumettre des plaintes de nature linguistique. Ce nombre aurait été plus élevé si les fonctionnaires avaient été convaincus qu'ils possédaient un recours en vertu de la Loi sur les langues officielles. Ils pouvaient ne pas l'être en raison du rejet par le gouvernement de la recommandation 24 du livre III du rapport final de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Cette recommandation proposait « que les attributions du Commissaire des langues officielles soient interprétées comme embrassant les droits linguistiques des fonctionnaires ». À cette proposition, le gouvernement a répondu, le 23 juin 1970, que le fonctionnaire, « en tant qu'employé, a le droit, lorsqu'il s'estime lésé, de recourir au mode de règlement des griefs prévu par les lois du Parlement qui ont trait à la Fonction publique ». L'expérience a pourtant révélé que cette procédure n'est pas toujours jugée appropriée pour régler des griefs de nature linguistique, surtout quand ces recours sont viciés par la crainte de représailles.

On ne doit donc pas s'étonner de ce que des fonctionnaires aient pu croire que le Commissaire n'avait pas compétence pour instruire leurs plaintes de nature linguistique. Il semble bien que cette compétence continue d'être négligée, puisque le président du Conseil du Trésor ne l'a pas mentionnée dans une déclaration qu'il a faite à la réunion du 11 mars 1971 du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, soit presque un an après l'entrée en fonctions du Commissaire. Dans cette déclaration, il indiquait les deux façons dont les fonctionnaires pouvaient faire connaître leurs griefs : la voie des négociations et le recours aux tribunaux. En précisant ainsi la politique de 1970, il n'a fait aucune allusion, paraît-il, au mandat du Commissaire en ce qui

spéciales : 52, 53, 70, 100, 122, 141.

Au cours de l'année financière 1970-1971, la majorité des plaintes dont le Service des plaintes avait terminé l'instruction se sont avérées fondées. Cela tient sans doute au fait que le mandat du Commissaire est spécifique, la Loi ne l'autorisant à instruire que les plaintes concernant le statut des langues officielles dans les institutions fédérales.

Les plaintes suivantes ont été confiées au Service des études

* Le tableau comprend les 105 plaintes reçues par le Commissaire et relevant de sa compétence.

** Les chiffres entre parenthèses sont les numéros des dossiers qui contiennent les plaintes recevables et réglées et dont les sommaires paraissent dans la seconde partie du présent chapitre.

Nombre de plaintes		105
Conseil du Trésor	1	
Défense nationale	11	
(99)		
(2, 3, 6, 41)		
Energie, Mines et Ressources	2	
(129)		
Expansion économique régionale	1	
Galerie nationale	2	
(159, 166)		
Gendarmerie royale	2	
141, 164)		
Industrie et Commerce	2	
(76)		
Information Canada	2	
(135)		
Justice	1	
Main-d'œuvre et Immigration	4	
(80)		
Ministres, Bureaux des	1	
(52)		
Postes	6	
(72, 180)		
Radio-Canada	4	
(95)		
Revenu national	7	
(40, 55, 98, 124)		
Santé nationale et Bien-être social	2	
(58, 83)		
Secrétariat d'Etat	2	
(71, 165)		
Sénat	1	
(57)		
Transports	5	
(39, 96, 111)		
Travaux publics	1	

est contraire à l'article 2 de la Loi sur les langues officielles. Le Centre a entrepris une revue complète de ses pratiques afin de mieux servir les francophones dans leur langue.

TABLEAU 7. Langue des plaignants

Français	85	(81%)
Anglais	20	(19%)

TABLEAU 8. Origine des plaintes recevables

Québec	47	(45%)
Ontario	41	(39%)
Autres provinces	17	(16%)

TABLEAU 9. Nature des plaintes recevables

Langue de travail	22	(21%)
Langue de service	83	(79%)

TABLEAU 10. Institutions mises en cause par les plaignants*

Affaires des anciens combattants	2	(115, 117)**
Affaires extérieures	1	(126)
Affaires indiennes et Nord canadien	3	(34, 66, 146)
Agence canadienne de développement international	1	
Agriculture	1	
Air Canada	13	
Approvisionnement et Services	3	(53, 70, 118, 122)
Banque du Canada	1	(110)
Banque du Canada	1	(132)
Bureau fédéral de la Statistique	1	(42)
Bibliothèque nationale	1	
Centre national des Arts	2	(56, 158)
Chemins de fer nationaux du Canada	8	(81, 82, 136)
Commission d'assurance-chômage	2	(78, 104)
Commission de la capitale nationale	1	(100)
Commission de la Fonction publique	5	(8, 130, 168)
Communications	1	
Conseil national de recherches	2	(60)

certain nombre de ces plaintes avait déjà, au 31 mars 1971, fait l'objet de recommandations précises à l'institution mise en cause. Quatre de ces plaintes sont mentionnées ici à titre d'exemple :

a) Un francophone au service du ministère du Revenu national (Douanes et Accise) à Montréal est souvent appelé à rédiger des rapports destinés à ses collègues anglophones, ailleurs au Canada. Il fait grief à son Ministère de ne pas lui permettre d'utiliser la langue de son choix. Le Commissaire a accepté d'instruire cette plainte et a appuyé le droit de l'employé à rédiger ses rapports en français. Le Ministère a informé le Commissaire qu'il ferait bientôt une déclaration sur le bilinguisme qui comporterait une directive autorisant les fonctionnaires du bureau de Montréal à rédiger les communications internes dans la langue officielle de leur choix.

b) Un francophone se plaint qu'à l'entrée principale d'un ministère, à Ottawa, il a reçu un accueil désobligeant de la part du gardien, membre unilingue anglais du Corps canadien des commissionnaires. Il a fait part de son mécontentement au Commissaire. Celui-ci, qui commençait à instruire la plainte, a été informé par le ministère qu'à l'avenir il ferait appel aux services d'un gardien bilingue capable de servir le public dans les deux langues officielles. Le Commissaire a tenu, cependant, à veiller à ce que le gardien mentionné dans la plainte ne subisse, par suite de ce changement, aucune diminution de traitement ni de prestige à cause du fait qu'il était un anglophone unilingue.

c) Le plaignant fait grief à l'Agence canadienne de développement international de n'avoir pas tenu compte de la langue d'un francophone lors d'un concours restreint pour un poste qui exigeait la connaissance du français. En fait, le comité de sélection a interrogé le candidat surtout en anglais. Après avoir instruit la plainte, le Commissaire a recommandé à l'institution mise en cause de reprendre les entrevues en se conformant aux exigences de la Loi sur les langues officielles.

d) Une francophone reçoit une communication en anglais d'un fonctionnaire francophone au service d'un Centre de main-d'œuvre au Manitoba. Elle fait grief au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration de ne pas servir le public dans les deux langues officielles. Après avoir instruit la plainte, le Commissaire a informé le Centre de main-d'œuvre que, même si une personne qui porte un nom à consonance française n'était pas nécessairement francophone, le fait de sonner un nom français constituait une présomption suffisamment forte pour inciter le Centre à utiliser le français. Si, par erreur, on écrivait en français à un anglophone portant un nom à consonance française, ce serait plus facilement excusable. Exiger d'un francophone qu'il indique son désir d'être servi en français signifierait qu'en règle générale on assure le service en anglais d'abord et en français ensuite, ce qui

Vingt-trois plaintes n'ont pas nécessité de réponse aux plaignants parce que ces derniers avaient conservé l'anonymat ou n'avaient pas donné leur adresse.

TABLEAU 5. Origine des plaintes

Ile-du-Prince-Edouard	2
Nouveau-Brunswick	10
Québec	54
Ontario	73
Manitoba	12
Saskatchewan	22*
Alberta	1
Colombie-Britannique	6
France	1**
	181

* Ces 22 plaintes concernent le Collège Mathieu de Gravelbourg.
 ** Il s'agit d'un citoyen canadien résidant à Strasbourg.

TABLEAU 6. Réception des plaintes (échelonnement dans le temps)

1970-1971			
Nombre de plaintes par mois	Nombre cumulatif		
34*	34	Avril	
1	35	Mai	
2	37	Juin	
6	43	Juillet	
11	54	Août	
9	63	Septembre	
6	69	Octobre	
12	81	Novembre	
8	89	Décembre	
33	122	Janvier	
19	141	Février	
40	181	Mars	

* Ce chiffre reflète deux facteurs spéciaux : a) la publicité donnée à la nomination du Commissaire et b) le cas particulier du Collège Mathieu de Gravelbourg.

2. Plaintes recevables aux termes de la Loi

Au cours de l'année financière 1970-1971, le Commissaire a reçu 105 plaintes dont il a confié l'instruction au Service des plaintes. Au 31 mars 1971, celui-ci avait terminé l'instruction de 54 plaintes et 51 restaient à régler.

Les sommaires des 54 plaintes réglées figurent dans la dernière partie de ce chapitre. Les sommaires des 51 plaintes en voie de règlement seront inclus dans le deuxième rapport annuel. Cependant, un

C. Bilan des activités

I. L'ensemble des plaintes

tions en faisant à leur sujet les observations qu'il juge à propos. Il doit fournir une copie des recommandations et des observations à l'institution mise en cause ainsi qu'aux particuliers à qui les résultats de l'instruction ont déjà été communiqués. Si l'institution persiste à ne pas tenir compte des recommandations du Commissaire, celui-ci peut transmettre un exemplaire du rapport et des recommandations au gouverneur en conseil. Il peut par la suite faire un rapport spécial au Parlement, en y incluant copie des réponses faites par l'institution mise en cause ou pour son compte.

Au cours de l'année financière 1970-1971, le Service des plaintes a ouvert 181 dossiers classés comme suit :

TABLEAU 2. Nombre de dossiers

105 plaintes recevables aux termes de la Loi
61 plaintes non recevables aux termes de la Loi
15 plaintes où la compétence restait à préciser
(58%)
(34%)
(8%)

Au 31 mars 1971, 115 dossiers étaient fermés (64%) et 66 dossiers étaient à l'étude (36%). Les 61 dossiers qui ne comportaient pas une plainte recevable ont tous été fermés.

TABLEAU 3. Langue des plaignants

Français
137
(76%)
Anglais
44
(24%)

Cette répartition ne doit pas surprendre, parce que l'anglais a été dans le passé la principale langue de travail et de service dans les institutions fédérales.

TABLEAU 4. Transmission des plaintes

Par lettre
117
27*
En personne
14
Par téléphone
8
Autres moyens
15
(télégramme, journal, note, photo, etc.)

*dont 5 par des députés fédéraux.

181

plus avant. Il mettra également un terme à l'instruction « si, à son avis, a) l'objet de la plainte est sans importance, b) la plainte est futile ou vexatoire ou n'a pas été faite de bonne foi, ou c) l'objet de la plainte n'implique pas une contravention à la présente loi ou une chose contraire à son esprit et à l'intention du législateur ou, pour toute autre raison, ne relève pas de la compétence que lui confère la présente loi » [article 26(4)]. Dans tous ces cas, il doit informer le plaignant de sa décision et des raisons qui l'ont motivée.

Lorsque la plainte révèle une lacune, une pratique ou une situation qui va à l'encontre des dispositions ou de l'esprit de la Loi, le Commissaire peut faire des recommandations auprès de l'institution visée pour qu'elle fasse la correction qui s'impose. Il donne à l'institution les détails de sa décision et les raisons qui la motivent et, en l'occurrence, lui de-mande de l'aviser dans un délai raisonnable des mesures qu'elle se propose de prendre, le cas échéant, pour donner suite aux recom-mandations.

Si, au cours de l'instruction, le Commissaire estime qu'il peut avoir « des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire » à un particulier ou à une institution, il prendra, avant de terminer l'instruction, toute mesure raisonnable pour donner à ce particulier ou à cette institution « pleine et entière possibilité de répondre aux allégations défavorables ou aux critiques », même avec l'aide d'avocats [article 28(2)]. Dès la réception de la réponse, le Com-missaire décide de réviser ou non les recommandations qu'il avait l'in-tention de faire. Les résultats de l'instruction, ainsi que les recommanda-tions, sont alors communiqués au particulier ou à l'institution qui a répondu à l'invitation qu'on lui a faite, avant la clôture de l'instruction, de répondre aux allégations défavorables ou aux critiques.

Lorsque le Commissaire a terminé l'instruction d'une plainte et qu'il a transmis ses recommandations à l'institution mise en cause, il présente un rapport au greffier du Conseil privé, dans lequel il donne son avis, les raisons qui le motivent ainsi que ses recommandations s'il y a lieu. Le Commissaire inclura les mêmes renseignements dans son rapport annuel au Parlement lorsqu'il relatera les activités du Service des plaintes. À la suite des recommandations du Commissaire, le Service des plaintes sera appelé à vérifier, dans un délai raisonnable, si la situa-tion a été corrigée, c'est-à-dire si des mesures suffisantes et appropriées ont été prises par l'institution mise en cause. Quant au plaignant, le Commissaire l'informe des résultats de l'instruction de la manière et au moment qu'il estime convenables.

Si, à la suite des recommandations, aucune mesure paraissant suffisante et appropriée n'est prise dans un délai raisonnable, selon le cas, le Commissaire peut communiquer au plaignant ses recommanda-

Toute personne ou tout groupe de personnes peut déposer une plainte devant le Commissaire, « soit que ces personnes parlent ou non la langue officielle dont le statut ou l'emploi sont en cause, soit qu'elles représentent ou non un groupe parlant cette langue » [article 26(2)]. Il n'est pas nécessaire que ces personnes soient de nationalité canadienne ou résident au Canada.

Le Commissaire peut instruire une plainte reçue par lettre, téléphone, télégramme ou à l'occasion d'une visite ou d'une entrevue. Il peut aussi tenir compte d'une infraction éventuelle à la Loi signalée dans un organe d'information (journal, revue, radio ou télévision) ou d'une plainte qui est portée à sa connaissance par un organisme, gouvernemental ou non, sous forme de renvoi. Certaines plaintes déposées d'une façon anonyme peuvent également être retenues si elles paraissent suffisamment sérieuses pour motiver l'intervention du Commissaire. Il s'agit en particulier de cas où les plaignants refusent de révéler leur nom à cause de la nature du poste qu'ils occupent ou par crainte de représailles.

Ce qui peut faire l'objet d'une plainte est défini par la Loi sur les langues officielles. Sous toutes réserves prévues par la Loi, le Commissaire doit instruire « toute plainte reçue par lui et énonçant que, dans un cas particulier, a) le statut d'une langue officielle n'a pas été ou n'est pas reconnu, ou b) l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur n'ont pas été ou ne sont pas respectés dans l'administration des affaires de l'une des institutions du Parlement ou du Gouvernement du Canada » [article 26].

Dès la réception d'une plainte, le Commissaire s'assure qu'on envoie au plaignant un accusé de réception dans les plus brefs délais. S'il estime que la plainte relève de sa compétence, il fait connaître son intention de l'instruire au moyen d'un préavis (prévu par l'article 27) au sous-chef ou autre chef administratif de toute institution mise en cause. Il importe de déterminer quelle institution est visée, ce qui n'est pas toujours simple, car plusieurs institutions auront peut-être une part de compétence dans un domaine où les responsabilités peuvent se chevaucher.

Ces deux étapes franchies, le Commissaire instruit la plainte. Pour constituer un dossier, le Service des plaintes obtient tous les renseignements qu'il estime nécessaires pour établir si les faits rapportés dans la plainte sont exacts. Il peut demander des précisions au plaignant s'il n'a pas déjà fait lors de l'accusé de réception. Il sollicite des explications de la personne qui assure la liaison avec le Bureau du Commissaire dans l'institution mise en cause. S'il le juge à propos, l'agent chargé de l'instruction d'une plainte demande une confirmation écrite des informations qu'il a obtenues par téléphone ou au cours d'une entrevue. À n'importe quel stade de l'instruction, le Commissaire peut cesser de la poursuivre s'il juge qu'il n'est pas nécessaire d'instruire l'affaire.

L'agent des plaintes doit être suffisamment souple pour arriver à des conclusions et formuler des recommandations sans céder à des jugements préconçus ou à des idées arrêtées. Des faits nouveaux ou des preuves supplémentaires solidement étayées pourront bouleverser les raisonnements qu'il aura bâtis lors du premier examen d'une plainte. Il doit également faire preuve d'une minutie et d'une persévérance extrêmes et ne pas procéder trop hâtivement à l'instruction sous prétexte que telle démarche lui semble de prime abord insignifiante ou sans importance. Il doit interpréter l'intention du Parlement exprimée dans la Loi aussi fidèlement que possible. La même exactitude sera exigée de l'agent lorsqu'il recevra d'une institution une réponse qui lui paraîtra illusoire ou fabriquée. Dans ces cas, il recommandera au Commissaire d'intervenir d'une manière énergique afin de faire respecter les exigences de la Loi.

Le directeur du Service des plaintes est bien placé pour exposer au Commissaire les réactions que peuvent déclencher les dispositions de la Loi tant chez le grand public qu'au sein des institutions fédérales. Cela permet au Bureau de déterminer dans une certaine mesure les domaines où sa présence devra le plus se faire sentir. Par la nature des activités du Service, le directeur peut indiquer au Commissaire les secteurs publics où il serait utile d'entreprendre des études spéciales, le nombre ou la nature des plaintes relatives à une institution donnée constituant un facteur important de décision.

Suivant une disposition de la Loi, l'instruction d'une plainte se déroule dans le secret, de façon à protéger tous les intérêts. Par exemple, la discrétion la plus absolue protège les fonctionnaires qui pourraient craindre des représailles de la part de leur ministère si celui-ci apprenait qu'une plainte le mettant en cause était déposée auprès du Commissaire par un de ses employés.

B. Les méthodes

C'est au Service des plaintes qu'aboutissent en pratique toutes les plaintes reçues par le Commissaire. Le directeur du Service assume en grande partie les tâches du Commissaire, qui lui délègue ses pouvoirs relatifs à l'examen préliminaire et à l'instruction des plaintes, sans pour cela se dessaisir de ses responsabilités dans ce domaine. Le directeur reçoit les plaintes au nom du Commissaire et les transmet à ceux de ses agents qui doivent les instruire, selon des critères qui tiennent à la langue du plaignant, au volume du travail à effectuer, à la compétence spéciale que possède un agent dans un domaine particulier ou à sa formation juridique. Il discute avec eux des cas complexes et leur indique, dans certaines situations délicates, la nature de l'instruction qu'ils doivent mener.

action, il permet au Commissaire non seulement de s'acquitter d'une partie importante de son mandat, mais aussi d'entretenir avec les citoyens un dialogue fécond dans le domaine linguistique. Selon la nature des griefs, le Service des plaintes suggère au Commissaire des sujets d'études spéciales, études que la Loi l'autorise à entreprendre de sa propre initiative.

Dans les cas qui ne relèvent pas du mandat du Commissaire, le Service des plaintes peut lui recommander de venir en aide au plaignant d'une manière tout à fait officielle ou par procédure de renvoi. Le Commissaire, s'il le juge à propos, s'inspirera alors de son rôle d'ombudsman pour rendre service et rien ne l'empêche, tout en reconnaissant que le sujet n'est pas de sa compétence (par exemple dans une question relevant d'un gouvernement provincial), d'orienter le plaignant vers l'autorité compétente. C'est d'ailleurs la reconnaissance cette notion positive que l'État doit se rapprocher davantage du citoyen et user de tous les moyens à sa disposition afin de lui être utile. Souvent, les plaintes que reçoit le Service des plaintes, même si elles ne comportent pas de griefs recevables aux termes de la Loi, soulèvent des questions importantes dans le domaine linguistique, questions qui ne peuvent demeurer sans réponse. Le public n'est pas toujours au courant des responsabilités que le Parlement a confiées au Commissaire et s'adresse à lui en toute bonne foi, espérant trouver en lui un conseiller averti.

Lorsque le Service des plaintes reçoit une plainte, il doit déterminer l'ampleur de l'instruction qu'elle demande et tenter de prévoir dans quels délais cette instruction sera menée à bien. Le directeur scrute et compile les rapports de ses agents et en tire les conclusions nécessaires pour formuler auprès du Commissaire des recommandations proposant des modifications aux lois, aux règlements et aux pratiques ayant cours dans les institutions fédérales. C'est évidemment dans le domaine des recommandations précises que le directeur, grâce à ses contacts avec ses agents et avec les institutions fédérales, peut se révéler un conseiller précieux pour le Commissaire.

L'agent chargé de l'instruction d'une plainte doit procéder avec tact et imagination, surtout lorsque l'institution hésite à divulguer tous les faits pertinents ou lorsque le problème qu'il analyse se révèle délicat ou controversé. Si la plainte offre des complexités d'ordre juridique, il devra consulter le conseiller juridique. Dans l'exécution de ses tâches, l'agent doit manifester un sens aigu de l'objectivité. Il doit examiner avec soin les versions présentées par les deux parties au regard des exigences de la Loi. La version du plaignant peut être tout à fait opposée à celle de l'institution mise en cause. L'agent doit aller au fond du problème et chercher par tous les moyens dont il dispose à éclaircir les faits.

LES PLAINTES

Le chapitre premier a expliqué brièvement ce qui, au fond, distinguait et reliait les deux principales activités du Bureau. Le Service des plaintes et celui des études spéciales tirent leur existence de l'article 25 de la Loi et visent, chacun à sa façon, à vérifier l'état et l'évolution du bilinguisme dans l'ensemble des institutions fédérales. En théorie aussi bien qu'en pratique, le Bureau considère que, pour effectuer une vérification valable, les deux Services doivent travailler en étroite collaboration. Au cours de la première année, on a dû consacrer beaucoup de temps à définir et à préciser le rôle de chacun d'eux. D'autre part, comme le Commissaire désirait surtout suggérer des réformes positives plutôt que de dresser une simple comptabilité des déficiences, les deux Services ont cherché, dans la mesure du possible, à proposer des améliorations par l'étude de cas particuliers.

Comme l'a indiqué le chapitre II, le Service des plaintes n'a en fait commencé à fonctionner régulièrement qu'au début de 1971. Tout en se conformant aux exigences de la Loi, il devait établir les règles à suivre au cours de l'instruction des plaintes, règles assez souples pour tenir compte des bouleversements qu'entraîne la mise en vigueur d'une nouvelle loi. Ce travail préliminaire s'est effectué au cours de plusieurs réunions auxquelles ont participé le Commissaire, le Directeur général, le conseiller juridique, le directeur du Service et ses agents.

A. Le contexte

Le Service des plaintes a pour fonctions essentielles d'instruire les plaintes que reçoit le Commissaire du public ou des fonctionnaires, et de formuler des recommandations aux institutions concernées en vue de combler des lacunes ou de corriger des situations qui vont à l'encontre de la Loi sur les langues officielles. Son rôle n'a rien de passif : par son

On trouvera ci-dessous une ventilation sommaire des dépenses prévues et des dépenses réelles pour l'année financière 1970-1971 :

TABLEAU 1. Prévisions budgétaires et dépenses réelles, 1970-1971

Total (en dollars)		
Poste	Prévisions	Dépenses
Traitements et salaires	264 000	223 092,72
Transports et communications	47 000	22 749,09
Information	15 000	—
Services professionnels et spéciaux	67 000	60 090,39
Matériel loué	5 000	4 211,41
Achats, réparations et entretien	1 000	—
Services d'utilité publique, matériaux et fournitures	16 000	13 033,49
Construction ou acquisition d'outillage et d'équipement	60 000	63 619,18
Frais divers	3 000	1 345,76
Total	478 000	388 142,04

Les dépenses prévues pour l'année financière 1971-1972 sont de l'ordre de \$980 000.

aux dernières entrevues de sélection. Bref, ce n'est pas avant les six dernières semaines de l'année objet du présent rapport qu'ils purent accorder toute leur attention à leurs tâches proprement dites : l'instruction des plaintes et le lancement d'études spéciales. Au 31 mars 1971, l'effectif total du Bureau comprenait 41 personnes.

À la satisfaction du Bureau, ces concours l'ont doté d'un personnel fort varié sur les plans professionnel et culturel. Dès le début, le Bureau espérait refléter assez bien la diversité de la population canadienne dans son ensemble. Conformément à ce vœu, il a fait place à un noyau de Canadiens unilingues tout disposés à acquiescer, en passant par les écoles de langues de la Commission de la Fonction publique, une connaissance pratique de l'autre langue officielle, le français ou l'anglais.

C. Le budget

En novembre 1969, plusieurs mois avant la nomination du Commissaire par le Parlement, le gouvernement avait inscrit aux crédits du Conseil privé des prévisions de l'ordre de \$150 000 destinées au lancement du Bureau, en attendant les prévisions plus élaborées que devait lui soumettre, selon toute vraisemblance, le futur Commissaire. Au cours de l'été 1970, le Commissaire et surtout le Directeur général, secondés par un conseiller financier du Bureau des conseillers en gestion, analysèrent le plus soigneusement possible les besoins du Bureau, en étudiant fréquemment les documents de travail avec des spécialistes du Conseil du Trésor. À l'automne, le Directeur général mettait le point final à des prévisions supplémentaires détaillées de l'ordre de \$328 000, à ajouter au budget initial de \$150 000, soit un total de \$478 000 pour la première année de fonctionnement. Le 18 mars 1971, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les prévisions budgétaires en général, après avoir interrogé le Commissaire pendant près de deux heures sur les objectifs, les méthodes et les activités du Bureau, approuvait globalement les prévisions budgétaires supplémentaires.

Les dépenses réelles, au 31 mars 1971, se révélèrent nettement inférieures au total des prévisions, n'atteignant que \$388 142,04. Cet écart s'explique principalement par les importantes économies réalisées sur les traitements, le recrutement par voie de concours ayant pris beaucoup plus de temps que prévu, et sur les frais de transports et de communications, en raison de la nécessité de ne pas s'éloigner d'Ottawa pendant cette période d'organisation administrative. Un troisième facteur fut le retard qu'a mis à présenter sa facture l'agence privée chargée de dessiner et d'imprimer les affiches et leur version pour compte.

d'un directeur de cabinet, portant le titre d'agent de liaison, que la Commission de la Fonction publique devait titulariser un mois plus tard. Entre-temps, et même au cours de l'été, certains fonctionnaires, commis et secrétaires de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme apportaient, à titre amical, une aide technique précieuse. La Commission de la Fonction publique nomma aussi, par voie de concours, un agent chargé de répondre à la première série de lettres que le Commissaire avait reçues alors qu'il se voyait obligé de rechercher des solutions immédiates ou à longue échéance à des problèmes d'administration, de recrutement et de budget.

La nomination capitale, faite par voie de concours de la Commission de la Fonction publique, le 29 juin 1970, fut celle du Directeur général des opérations. En prenant son poste, celui-ci, grâce à ses qualités de gestionnaire, libérait d'emblée le Commissaire du fardeau de ses principales tâches administratives, tout en apportant au Bureau le complément inestimable de son sens diplomatique et de sa culture littéraire. Pendant les neuf autres mois de cette première année, il fut le pivot de toutes les activités de recrutement et de préparation des budgets réguliers et supplémentaires.

Deux autres concours de la Commission de la Fonction publique permirent de pourvoir aux deux postes clés de directeur des études spéciales (2 novembre 1970) et de directeur des plaintes (10 novembre 1970). Le Directeur général avait déjà commencé le recrutement des employés de bureau et du personnel auxiliaire, mais la nomination des deux directeurs conditionnait l'engagement des agents des plaintes et des études spéciales, ainsi que celui des adjoints à la recherche. Après que la Commission de la Fonction publique eut annoncé à travers le pays la création de ces trois catégories de poste, les deux directeurs et le Directeur général consacrèrent en tout, du 2 novembre 1970 au 19 février 1971, 487 heures à des entrevues et à l'étude de dossiers, pour choisir finalement 19 candidats sur un total de 250.

Au moment où la majorité des nouveaux titulaires, retardés par leur délai de préavis de démission et, dans certains cas, par celui de leur installation à Ottawa, prenaient enfin leurs fonctions, dix bons mois s'étaient écoulés depuis la nomination du Commissaire. Au 1^{er} décembre 1970, les agents venant immédiatement après les quatre directeurs étaient au nombre de sept, dont trois appartenaient plutôt au secteur de l'administration qu'à celui des opérations. Au 1^{er} février 1971, ce chiffre était passé à 22, y compris les trois fonctionnaires de la catégorie de l'administration. Entre-temps, les directeurs des deux Services restèrent assujettis une grande partie de leur temps, jusqu'au 19 février,

Des le départ, le Commissaire avait décidé d'engager son personnel permanent en partant du sommet de la pyramide, pour donner aux titulaires, à chaque échelon hiérarchique, une voix prépondérante dans le choix de leurs collaborateurs. Seule exception, expliquée par son urgence : l'engagement sous contrat par le Commissaire, le 4 mai 1970,

B. Le recrutement

À noter également, durant les dix premiers mois, la tâche aussi rang assez élevée pour attirer le personnel de qualité qu'on recherchait. publique pour faire approuver des postes d'une classification ou d'un le Conseil du Trésor, lui-même et la Commission de la Fonction Bureau, il fallut généralement plusieurs semaines de négociations entre dans les faits l'orientation « diplomatique » qu'il prévoyait pour son saire voulait recruter des collègues de valeur, capables de transposer ration et de la classification du Conseil du Trésor. Comme le Commissaire publique, de façon à satisfaire aux normes de la Division de la Fonction rédigées en étroite consultation avec la Commission de la Fonction grande partie de son temps à l'établissement des descriptions d'emploi, Pendant les trois premiers mois, le Commissaire consacra une

Fort de ces deux décisions : le fractionnement de ses services et celui de ses propres attributions, le Commissaire rencontra le Conseil du Trésor le 4 mai 1970, pour lui soumettre un plan détaillé de l'organisation de son Bureau, comprenant un organigramme et un texte explicatif. Le Conseil ayant donné son assentiment le jour même, le Commissaire était désormais en mesure de procéder à la description des postes à remplir, préliminaire indispensable au recrutement par voie de concours de la fonction publique.

orientation à long terme. et de personnel, lui permettant ainsi de se consacrer à l'élaboration des administratifs qui le libérerait de la plupart des problèmes de budget absence. Elle mit aussi en évidence la nécessité d'un poste de chef

À noter également, durant les dix premiers mois, la tâche aussi rang assez élevée pour attirer le personnel de qualité qu'on recherchait. publique pour faire approuver des postes d'une classification ou d'un le Conseil du Trésor, lui-même et la Commission de la Fonction Bureau, il fallut généralement plusieurs semaines de négociations entre dans les faits l'orientation « diplomatique » qu'il prévoyait pour son saire voulait recruter des collègues de valeur, capables de transposer ration et de la classification du Conseil du Trésor. Comme le Commissaire publique, de façon à satisfaire aux normes de la Division de la Fonction rédigées en étroite consultation avec la Commission de la Fonction grande partie de son temps à l'établissement des descriptions d'emploi, Pendant les trois premiers mois, le Commissaire consacra une

Fort de ces deux décisions : le fractionnement de ses services et celui de ses propres attributions, le Commissaire rencontra le Conseil du Trésor le 4 mai 1970, pour lui soumettre un plan détaillé de l'organisation de son Bureau, comprenant un organigramme et un texte explicatif. Le Conseil ayant donné son assentiment le jour même, le Commissaire était désormais en mesure de procéder à la description des postes à remplir, préliminaire indispensable au recrutement par voie de concours de la fonction publique.

orientation à long terme. et de personnel, lui permettant ainsi de se consacrer à l'élaboration des administratifs qui le libérerait de la plupart des problèmes de budget absence. Elle mit aussi en évidence la nécessité d'un poste de chef

Au bout de trois mois, le Bureau commençait à prendre forme, mais il fallut attendre dix mois après l'arrivée du Commissaire à Ottawa pour le voir fonctionner à plein rendement. Ce délai s'explique en partie par la nécessité d'apporter un soin raisonnable à l'établissement des orientations à long terme et à l'exploration des confins juridiques de la Loi, en partie par l'urgence d'établir la liaison avec un grand nombre de personnalités officielles et d'organismes intéressés par l'activité du Bureau et par la préparation d'un programme publicitaire de base. Mais ce qui empêcha surtout le Bureau de se consacrer dès le début à ses activités, ce furent la lenteur inévitable et la complexité des démarches imposées par la création et la mise sur pied d'un service public tout nouveau. Tout en étant dès l'origine, et en le restant, complètement indépendant du pouvoir exécutif, le Bureau avait en effet l'obligation légale de se conformer aux normes de la fonction publique en matière d'organisation, de recrutement et de budget.

4. L'organisation du Bureau

L'idée directrice, en ce domaine, découlait de la façon dont le Commissaire concevait, aux termes de l'article 25, son mandat et ses activités principales (voir le chapitre premier). Comme « ombudsman en matière linguistique », il devait de toute évidence s'adjoindre une petite équipe de fonctionnaires hautement qualifiés chargés d'instruire les plaintes; comme « vérificateur aux comptes » en matière linguistique, il lui fallait, pour concrétiser la notion d'« initiative » spécifiée à l'article 25, une équipe un peu plus étoffée de chercheurs doubles de diplomates. Ainsi fut prise la décision fondamentale de scinder le Bureau en deux services distincts mais complémentaires : celui des plaintes et celui des études spéciales.

La deuxième grande décision consistait à définir et à créer un poste de Directeur général des opérations, équivalant à celui de Commissaire adjoint. Dès le départ, le Commissaire s'était proposé de faire ressortir personnellement la vocation diplomatique et éducative du Bureau. À cette fin, il comptait consacrer une bonne partie de son temps non seulement à entretenir les liens noués avec les organismes publics ou privés concernés ou touchés par le bilinguisme, mais aussi à rendre fréquemment visite, dans tout le pays, aux communautés parlant l'une ou l'autre des langues officielles, aux groupes parlant une troisième langue, aux écoles et aux clubs sociaux, afin de leur faire mieux comprendre le sens de la Loi et de susciter un dialogue constructif et bien documenté sur les problèmes des langues.

Cette idée de donner un caractère itinérant à sa charge amena le Commissaire à doubler une grande partie de ses attributions quotidiennes au profit d'un collègue investi des pleins pouvoirs en son

L'INTENDANCE PRÉCÉDE

La naissance officielle du Bureau fut marquée par l'installation du Commissaire, avec une secrétaire, le 1^{er} avril 1970, dans les locaux presque abandonnés de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Déjà, la publicité donnée à sa nomination lui avait amené une douzaine de plaintes, dont quelques-unes exigeaient une intervention immédiate.

La triple tâche d'instruire ces plaintes, de réfléchir à la portée du mandat et de mettre sur pied un nouveau service public constituait une véritable gageure, face notamment aux arcanes de l'Administration, dont la réputation proverbiale de complexité se révéla parfois inférieure à la réalité. Heureusement, pour se diriger dans ses premières expéditions à travers la bureaucratie d'Ottawa, le Commissaire trouva des guides obligés, particulièrement au Bureau du Conseil privé, à la Commission de la Fonction publique, au Conseil du Trésor et au Bureau des conseillers en gestion, division du ministère des Approvisionnements et Services. Tous ces appuis allégèrent considérablement le travail fastidieux d'avoir à créer un bureau à partir de zéro, à rédiger des descriptions d'emploi, à organiser des concours de recrutement des cadres et à préparer des budgets préliminaires et à long terme.

Le Commissaire s'assura aussi pendant l'été 1970 la collaboration de dix étudiants bilingues, chargés d'explorer certains domaines particuliers des orientations et des méthodes. Leurs rapports l'aiderent à mieux saisir la dimension et les difficultés de sa tâche.

Enfin, le ministère de la Justice détacha auprès de lui un jeune conseiller juridique, mis à sa disposition pendant six mois, jusqu'à ce que le Commissaire pût faire appel, comme il avait été prévu à l'origine, à un juriste n'appartenant pas à l'Administration et chargé de faire valoir et de maintenir le statut d'indépendance du Bureau.

de conduite en matière de langues. Comme exemples notables de ce genre de consultation officielle, qui déborde mais ne contredit pas le mandat du Commissaire, citons les démarches entreprises par le Directeur général des élections et la Société Air Canada. À titre de réciprocité, Air Canada, de même que le Canadien National, ont aidé le Bureau du Commissaire à faire de l'affiche dont il a été question plus haut, un document à la fois utile et agréable au public.

L'influence indirecte du Bureau, bien que difficile à mesurer avec précision, semble avoir joué de deux façons : d'abord, par l'entremise des conseillers ministériels en bilinguisme, ou « coordonnateurs du bilinguisme », que le Commissaire et ses principaux collaborateurs ont rencontrés en groupe en novembre 1970, et en tête-à-tête à d'autres occasions; ensuite, comme dans le cas des ombudsmen, sous une forme qu'on pourrait qualifier de « persuasion par anticipation ». Cette expression laisse entendre qu'au fur et à mesure que l'action du Bureau dans certains ministères se fait connaître, les responsables d'autres ministères sont portés à instaurer d'eux-mêmes des réformes, en anticipant sur l'intérêt ultérieur du Bureau à leur égard. Il est difficile de prouver ce genre d'influence. Il n'en reste pas moins qu'au cours de sa première année de fonctionnement, le Bureau a nettement constaté dans l'administration fédérale tout entière une prise de conscience plus aiguë des questions de bilinguisme et un intérêt accru à leur endroit. Cette sensibilisation résulte sans aucun doute de l'ensemble des initiatives prises par le Parlement et le gouvernement. Il n'empêche que le Bureau prend une part de plus en plus active et de plus en plus tangible à ces initiatives, et cela dans le cadre d'un mandat conférant une indépendance reconnue.

Certains organismes, de leur propre initiative, ont consulté le Commissaire et ses collaborateurs avant d'adopter une nouvelle ligne d'adresser aux chefs administratifs.

de procéder » que le Commissaire est tenu, aux termes de l'article 27, les instructions entreprises après l'envoi des préavis de « son intention les instructions. Il s'est ainsi établi des liaisons techniques pour faciliter par l'article 25 et ont accepté la procédure qu'il proposait pour accélérer compris le sens des obligations générales imposées au Commissaire directement affaire, qu'il s'agit de plaintes ou d'études spéciales, ont Bureau. Toutes les institutions fédérales auxquelles le Bureau a eu ensemble révélait l'influence tant directe qu'indirecte exercée par le La réaction manifestée par l'administration fédérale dans son recommandations du Bureau ont été prises au sérieux.

en général, le climat de collaboration a été empreint de cordialité et les accompagner ces encouragements d'une certaine fermeté. Toutefois, À l'occasion, comme on le verra aux chapitres III et IV, il a fallu à les encourager d'une manière constructive à se conformer à la Loi. une attitude comminatoire, mais que, bien au contraire, il chercherait dès le départ, l'assurance que le Bureau n'adopterait pas à leur égard bien volontiers les efforts du Bureau. Le Commissaire leur avait donné, Dans leur grande majorité, les organismes fédéraux ont appuyé

D. Influence du Bureau sur les organismes fédéraux

nente. et, espère-t-on, d'en présenter au Parlement une vue d'ensemble parti-près les progrès du bilinguisme au sein de toutes les institutions fédérales les deux Services devraient permettre au Bureau de surveiller d'assez générales. Grâce à une coordination quotidienne entre les directeurs, fixant en partie son ordre de priorité d'après les tendances indiquées par des particuliers ou des groupes. Le Service des études spéciales, redresse des irrégularités précises, en examinant les allégations présentées de mécanismes différents, mais complémentaires. Le Service des plaintes Conjointement, les deux Services effectuent des réformes au moyen nismes fédéraux.

onze vérifications de l'emploi des langues officielles dans divers orga-mars 1971, le Service avait entrepris ou terminé, à titre indépendant, de telles instructions « à la suite des plaintes reçues par lui ». Au 31 dont l'énoncé précède dans le texte, de façon significative, celle d'entamer procéder à « des instructions... de sa propre initiative », obligation répondait à l'obligation imposée au Commissaire à l'article 25 de formation en recherche et en administration. La création de ce Service adjoints à la recherche, relevant d'un directeur pourvu d'une solide

syndicats de la fonction publique et pour diffusion généralisée sous forme de tiré à part. Une pochette documentaire, contenant l'article, le dépliant, des textes de discours et des coupures de presse, sera destinée aux personnes qui demanderont des renseignements.

2. *Fonctionnement du Bureau*

La nécessité d'un programme d'information modeste mais pratique s'est fait sentir tout au long de la première année, car le Bureau n'a cessé de recevoir, tant de la part de simples particuliers que de fonctionnaires, des requêtes qui dépassaient le cadre de sa compétence. Certains, en grand nombre, demandaient des fonds pour financer l'enseignement de la langue seconde; d'autres sollicitaient des services de traduction ou d'interprétation pour des congrès. À tous, nous ne pouvions présenter que visage souriant, mais mains vides. Cependant, dans la mesure du possible, nous essayions d'orienter nos correspondants vers des sources de financement mieux indiquées et plus abondantes. Le Commissaire s'est permis une seule intervention hors programme : des discours en faveur d'échanges de jeunes entre provinces. Le Bureau s'est ainsi vu entraîné, non sans une certaine satisfaction, à jouer le rôle d'intermédiaire et de groupe de pression pour susciter un échange particulièrement fructueux, subventionné par le Secréariat d'État, de quarante-quatre élèves du secondaire entre Sainte-Anne-de-la-Pocatière, au Québec, et Burlington, en Ontario.

Hormis ces interventions accessoires, le Bureau s'est acquitté de deux fonctions principales, l'une et l'autre découlant des principes directeurs exprimés par l'article 25 de la Loi. L'analyse détaillée de ces fonctions figure aux chapitres III et IV, mais il n'est pas inutile de donner dès maintenant quelques mots d'explication pour faire comprendre comment elles s'intègrent dans le mandat du Commissaire et l'optique du Bureau.

La première fonction du Commissaire, celle, en quelque sorte, d'« ombudsman » en matière linguistique, pourrait se comparer à la médecine curative, en ce sens qu'elle a pour but de régler des difficultés signalées par des plaignants. Le Service des plaintes, composé de huit agents placés sous l'autorité d'un directeur à l'expérience juridique et diplomatique particulièrement riche, avait déjà, au 31 mars 1971, ouvert 181 dossiers.

La deuxième fonction, celle, si l'on veut, de « vérificateur aux comptes » en matière linguistique, procède de la médecine préventive : elle consiste à aider les organismes fédéraux à éviter des plaintes en leur présentant les recommandations voulues pour leur permettre de se conformer aux exigences de la Loi. Ce rôle est dévolu au Service des études spéciales qui, à la fin de l'année, comptait onze agents et

du Québec, du Manitoba et de l'Alberta. Au Québec, il a pu d'autre part nouer d'excellents rapports avec le Commissaire aux langues pour le Québec et avec l'Office de la langue française.

Le Commissaire s'est particulièrement appliqué à sonder les divers groupes minoritaires du pays. Dans les premiers jours de son mandat, il a pris contact avec la Fédération de la presse ethnique du Canada et, ultérieurement, il a participé au Congrès mosaïque des minorités ethniques du Manitoba. En outre, il a entrepris une série de consultations de longue haleine avec les groupes minoritaires de l'une et l'autre des deux langues officielles, notamment ceux du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Étant donné le statut tout particulier conféré à la région de la capitale nationale par l'article 9 de la Loi, il a demandé avis au président de la Commission de la capitale nationale et au maire d'Ottawa. À celui-ci, il a offert l'appui du Bureau pour l'aider à réaliser le projet, récemment annoncé par la ville d'Ottawa, de développer le bilinguisme au sein de l'administration municipale.

Dans le cadre de la mise en place du Bureau, citons encore une activité qui a retenu l'attention dès le début : la publicité. À l'issue d'une première série d'interviews accordées, lors de sa nomination, à la radio, à la télévision et aux journaux, le Commissaire a régulièrement tenu des conférences de presse au cours de ses tournées à l'extérieur d'Ottawa, axant généralement ses interventions sur une explication simple et nette du rôle du Bureau. En tout et pour tout, sans compter les six interventions publiques du Directeur général du Bureau, le Commissaire a fait quinze discours ou causeries et accordé trente-trois interviews à la radio, à la télévision et à la presse quotidienne ou périodique.

Dans les premiers mois de 1971, le Bureau a entrepris la rédaction de trois documents de base destinés à expliquer son rôle au grand public. Un modeste dépliant, dont l'achèvement et la diffusion sont prévus pour notre deuxième année de fonctionnement, est passé par plusieurs versions. En mars, le Bureau a commencé la diffusion sur une grande échelle d'une affiche en couleurs auprès de tous les organismes fédéraux de la région de la capitale nationale et, dans d'autres agglomérations, auprès d'organismes fédéraux ayant affaire aux voyageurs. Cette affiche, ainsi qu'une version en format réduit pour comptoirs, a été mise au point à la suite de consultations avec des associations du personnel, Air Canada, le Canadien National et des députés de divers partis politiques, et sera progressivement diffusée, l'année prochaine, dans d'autres régions du pays, sans compter les missions diplomatiques et les services touristiques du Canada à l'étranger. Enfin, le Bureau a rédigé un article de fond sur ses objectifs et ses méthodes, pour publication, au cours de l'été 1971, dans les revues des grands

chacun des présidents des deux Chambres et des chefs de quatre partis politiques représentés à la Chambre des communes, les grandes lignes de l'optique « diplomatique » du Bureau et de ses deux fonctions principales. Cette première série de consultations a beaucoup aidé à préciser ces grandes lignes et a permis de constater que l'optique générale et le genre d'activités projetées convenaient à la fois aux autorités de tutelle, en l'occurrence les deux présidents, et à tous les secteurs de l'opinion parlementaire.

La troisième tâche consistait à établir la liaison avec les personnes et les organismes intéressés par les activités du Bureau. Dès le début, les présidents des deux Chambres et les quatre chefs de parti furent invités à désigner un collègue que le Commissaire pourrait consulter de façon plus fréquente. Au cours de l'année, les liens ainsi formés, aussi bien que les rapports ultérieurs avec les présidents des Chambres et les chefs de parti, se sont invariablement avérés fructueux. Le Commissaire a également rencontré, pour des séances d'information et des échanges de questions, les groupes parlementaires de deux partis qui ont pu inscrire ces réunions à leur emploi du temps.

La liaison s'est aussi établie, soit par visite personnelle du Commissaire, soit par lettre, avec tous les sous-ministres ou autres chefs administratifs des quelque 150 institutions fédérales visées par la Loi sur les langues officielles. Ces hauts fonctionnaires ont été informés de l'optique du Commissaire et de ses projets, et invités à nommer un représentant chargé d'aider le personnel du Bureau à régler des plaintes ou à entreprendre des études spéciales au stade technique. À noter enfin, dans le cadre des rapports noués au niveau fédéral, des rencontres avec les responsables des deux principales associations du personnel, l'Alliance de la Fonction publique du Canada et l'Institut professionnel du Service public du Canada. La collaboration avec ces deux organismes, aussi bien qu'avec d'autres syndicats de sociétés de plan concret.

Le Bureau s'est, de plus, ménagé des moyens de consultation et de coopération avec les autorités provinciales. Le Commissaire s'est entretenu de questions d'orientation générale avec les premiers ministres du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario et du Manitoba, provinces intéressées au premier chef par les questions de minorités linguistiques. Pendant la deuxième année financière, le Commissaire proposera des entrevues à d'autres premiers ministres provinciaux. Ceux qu'il a déjà consultés ont donné au Commissaire de précieux conseils et désignent des fonctionnaires qui, de concert avec son Bureau, pourraient s'occuper des renvois de juridiction. Enfin, le Commissaire a demandé conseil à tous les ombudsmen provinciaux en poste au cours de la première année de son mandat, soit ceux du Nouveau-Brunswick,

En deuxième lieu, il a fallu établir une hypothèse de travail afin de définir le mandat et les activités qui devaient en découler. Après un bref examen de la Loi sur les langues officielles et avant même le recrutement des cadres permanents, le Commissaire a expliqué à

question qui fait l'objet du chapitre II.

Bien que des plaintes d'ordre linguistique aient déjà commencé à parvenir au Bureau des avant sa naissance officielle, le 1^{er} avril 1970, il a fallu consacrer une bonne partie de la première année à créer les mécanismes nécessaires à son fonctionnement. Tout d'abord, il importait de jeter les bases matérielles et juridiques de son administration,

I. Mise en place du Bureau

Le mandat et l'optique dont il a été fait état ont marqué les activités du Bureau aussi bien pendant la période de sa mise en place que dans son fonctionnement proprement dit.

C. Principales activités

Il est sage de faire confiance à la raison et à la probité de l'individu moyen, fonctionnaire ou simple particulier, quand les droits de l'homme sont en cause. Quand ces droits sont d'ordre linguistique, donc marqués par une charge affective bien compréhensible mais source possible de confusion, la diplomatie s'impose, avec tout ce qu'elle comporte de tact, de patience et d'art du compromis, non pas sur les principes, mais dans le choix des modalités et du moment propice d'intervention. Indiscutablement, l'expérience de cette première année a prouvé la justesse de notre orientation dans ce sens. Elle a même démontré la valeur de ce climat de diplomatie détendue et accueillante : bon nombre de problèmes portés à la connaissance du Bureau résultaient de malentendus causés par la médiocrité des communications et aggravés par des craintes plus ou moins faciles à dissiper. Même si l'idée, prônée par McLuhan, que « le médium, c'est le message », commence à se démoder, une attitude sereine, dans une atmosphère souriante et favorable aux éclaircissements, n'en était pas moins, de toute évidence, propice à une vision plus nette des problèmes de fond, à leur analyse et, en fin de compte, à leur solution.

aux employés de l'Etat la portée et la valeur de la réforme du bilinguisme, et aider ces fonctionnaires avec honnêteté, avec générosité même, à donner corps aux objectifs du Parlement.

fort de noyer son engouement. D'où ces devoirs que devraient reconnaître tous les intéressés chargés d'appliquer la Loi : expliquer sans cesse aux employés de l'Etat la portée et la valeur de la réforme du bilinguisme, et aider ces fonctionnaires avec honnêteté, avec générosité même, à donner corps aux objectifs du Parlement.

chapitre V, il envisageait, à la fin de l'année financière, la possibilité d'y faire appel pour obtenir des documents d'un ministère qui invoquait des arguments juridiques pour limiter sa collaboration. Dans un autre ministère, certains fonctionnaires ont fait preuve d'une lenteur telle qu'il a dû s'adresser, avec des résultats positifs d'ailleurs, au ministre lui-même. Mais il s'agissait là de cas isolés qui mettaient en jeu le devoir fondamental du Commissaire.

Au lieu de brandir au premier signe de réticence la menace des citations à comparaitre, le Bureau a usé d'une diplomatie détendue, en recourant à des moyens de persuasion discrets. La franchise a toujours été de rigueur, dégeignant à l'occasion en un certain manque d'urbanité. En général, le Bureau a préféré l'éducation à la mercuriale, les règlements à l'arbitraire au zèle administratif, la suggestion constructive à la critique négative.

Le succès d'une telle attitude tient certainement, pour une part, à la rigueur même de la Loi que le Bureau aide à mettre en œuvre. Sans doute prend-on plus au sérieux une diplomatie détendue lorsqu'on la sait appuyée par un arsenal juridique impressionnant, bien que discrètement tenu en réserve. Le Bureau n'en considère pas moins, et c'est là une opinion de principe aussi bien qu'une vision pragmatique des choses, la voie diplomatique comme non seulement la plus acceptable, mais encore comme la plus pratique, pour arriver à démêler les problèmes du bilinguisme.

Ce souci d'appliquer la Loi avec bon sens et compréhension ne suppose nullement la dilution du principe fondamental de l'égalité de statut des deux langues officielles du Canada. Une interprétation raisonnable de la Loi n'entraîne pas l'abandon de la responsabilité primordiale du Commissaire. Si elle a un sens, la Loi sur les langues officielles doit viser à implanter le bilinguisme dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le bilinguisme des institutions, en renforçant sans équivoque la sécurité linguistique des communautés francophone et anglophone, assoit dans les faits la confiance mutuelle indispensable au dialogue. En un mot, un dialogue entre égaux exige une égalité clairement conçue et mise dans certaines institutions. Le Commissaire, gardien, au nom du Parlement, de cette égalité, doit, d'abord et avant tout, rechercher la justice linguistique.

Or, comment concilier ce double souci de devoir et de souplesse? N'est-ce pas une tâche peut-être impossible à réaliser à la satisfaction de tous, dans tous les cas? Pourtant, s'il existe un espoir d'établir le juste milieu entre le respect des principes et l'adaptation aux circonstances, il réside dans la nécessité d'orienter toute notre action sur l'idée fondamentale que le bilinguisme officiel, tout en ayant force de loi pour les institutions de l'Etat, n'a de chances de succès, en dernière analyse, que grâce à l'appui librement consenti des employés de l'Etat. Désaltérer

Dans la pratique, le Bureau a évité toute formule à relent de coercition, de nature judiciaire ou non. Dès le départ, il est apparu que les pouvoirs conférés par l'article 30 ne devaient s'exercer qu'en dernier ressort. Au cours de cette première année de son mandat, jamais le Commissaire ne s'est trouvé en face d'une situation, mettant en cause un particulier ou un organisme public, où il estimât utile et opportun de recourir à ces pouvoirs. Toutefois, comme on le verra au

Le texte de la Loi sur les langues officielles semble présenter le Bureau comme un appareil quelque peu intimidant et quasi judiciaire. Cette impression ressort nettement de l'article 30, qui confère au Commissaire des pouvoirs rigoureux : convoquer et asseoir des témoins, ordonner la production de documents, et accepter des dépositions et des preuves qui, normalement, ne sont pas admissibles devant un tribunal judiciaire.

3. Une diplomatie détendue

De par la Loi, le Bureau est chargé de faire observer, au sein des institutions fédérales, le statut, les droits et les privilèges égaux tant de l'anglais que du français. Cette tâche, il la poursuivra. Mais le réalisme oblige à reconnaître que l'anglais, s'appuyant sur la puissante infrastructure culturelle formée par la présence de quelque 225 millions d'anglophones en Amérique du Nord, n'apparaît pas menacé de disparition imminente au Québec, particulièrement dans les institutions fédérales. Donc, même si le Bureau demeure pleinement à la disposition des anglophones du Québec, ce seront surtout les Québécois francophones qui, dans la pratique, profiteront sans doute le plus de son action. Ainsi, tout en restant à l'écart du débat politique et constitutionnel sur la langue, le Bureau du Commissaire se présente, dans la réalité, comme l'allié naturel de tous ceux qui, au Québec, s'intéressent à la promotion de la langue française.

La Loi sur les langues officielles ne contredit pas ces hypothèses. Mieux encore, le Bureau du Commissaire peut appuyer, dans le secteur québécois de l'administration fédérale, la volonté maintes fois exprimée de faire du français, au Québec, la langue essentielle des échanges officiels, économiques et sociaux. À cette fin, le Bureau peut d'abord insister pour que tous les services fédéraux au Québec soient assurés en français, aussi bien que, dans les cas prescrits par la Loi, en anglais. Ensuite, il peut défendre le droit des employés fédéraux de travailler dans la langue officielle de leur choix, politique dont ne saurait que bénéficier la majorité francophone des quelque 75 000 employés fédéraux au Québec.

semble-t-il bien, à relever ce statut ou à l'ancrer plus solidement dans les lois.

Bien sûr, il n'appartient pas au Commissaire de suggérer ou de prédire la forme que prendra la politique linguistique du gouvernement du Québec. Cependant, toutes les hypothèses actuellement discutées au Québec sur le statut du français tendent d'une façon ou d'une autre,

institutions qui reflètent cette réalité.

territoire où les francophones forment la majorité et possèdent des dynamisme, voire la saine prédominance, du français dans ce seul définitive, la vitalité du français partout au Canada reposera sur le ture pour en faire une langue de travail et d'échanges sociaux. En de la façon dont le Québec saura affermir sa principale langue de cult-échéance, l'avvenir du français en Amérique du Nord dépendra surtout domaines est indispensable et digne d'un appui soutenu. Mais à longue chir le patrimoine linguistique français au Canada. Ce qui se fait dans ces fédéral, que peuvent se déployer les efforts décisifs pour protéger et enri-anglophone, ni même dans les écoles de langues du gouvernement pas dans les communautés francophones des provinces à majorité dien admet, pour le Québec, un rôle particulier. Ce n'est évidemment Cette perspective humaniste et apolitique du défi linguistique cana-

2. *Un point de vue réaliste sur le rôle du Québec*

Quelles que fussent les répercussions politiques inévitables d'un bilinguisme d'Etat, le but fixé, à savoir le développement d'un dialogue confiant et détendu, obligeait au départ le Commissaire à se tenir sans équivoque à l'écart de la politique. Cela voulait dire d'abord qu'il devait se comporter comme un fidèle mandataire du Parlement, parfaitement impartial dans ses échanges de vues et ses rapports avec tous les partis politiques. En fait, étant donné le débat en cours sur l'avvenir des structures du Canada, la meilleure façon d'élargir au maximum le dialogue consistait, semblait-il, à isoler le Bureau du Commissaire, sur le plan des idées, de l'évolution constitutionnelle du pays. Dans cette perspective, le Bureau ne sert pas de véhicule à une option constitutionnelle particulière; il cherche uniquement, tout en respectant la Constitution telle qu'elle est et telle qu'elle évolue démocratiquement, à considérer la justice dans le bilinguisme d'Etat comme un idéal de dignité humaine, comme un de ces ponts qu'il importe de jeter entre les Canadiens pour les amener à une compréhension mutuelle durable. Affirmer cette dignité, consolider ces ponts, ce n'est pas de l'utopie. Au contraire, il y va tout simplement de l'intérêt bien compris de l'ensemble des Canadiens que d'essayer de sauvegarder, quoi qu'il arrive, le patrimoine unique que constitue la possession de deux des langues les plus utiles et les plus prestigieuses du monde.

1. *Un humanisme apolitique*

La délimitation du mandat n'était qu'une première étape. Pour traduire le texte en action et réaliser cette tâche de façon à la fois rationnelle et pratique, il fallait une certaine cohérence de pensée, quelques principes directeurs. Certes, il était possible de s'inspirer, *grosso modo*, des analogies présentées par la mission de l'ombudsman et celle du vérificateur, ou encore de l'expérience, heureuse ou non, d'autres pays multilingues. Mais fondamentalement, le caractère unique du problème linguistique au Canada exigeait un dosage original de normes et de perspectives. En voici un exposé sommaire.

B. L'optique du Bureau

Quatrième, l'invitation à un rôle actif et général suggérée par les expressions de l'article 25 — « prendre... toutes les mesures », « l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur » et « de sa propre initiative » — apporte une dernière preuve de l'effet cumulatif des articles 2 et 25. Interprétées à la lumière de la déclaration universelle de l'article 2, ces expressions font obligation au Commissaire de chercher activement à déceler toute intrusion à la Loi, et d'en prévenir la répétition, dans tous les cas de négligence mettant en cause l'égalité de statut, de droits ou de privilèges de l'une ou l'autre langue officielle. Comme on le verra plus loin, cette perspective de l'idée d'initiative a conféré au Commissaire un rôle dépassant celui de l'ombudsman traditionnel, qui s'attaque aux problèmes cas par cas, et même celui du vérificateur aux comptes, aux méthodes plus systématiques mais essentiellement dénonciatrices.

Il appartient donc au Commissaire d'exercer une surveillance globale sur les organismes intéressés, y compris la Commission de la Fonction publique, en ce qui concerne les devoirs qui leur incombent aux termes de la Loi. En cas de plainte relative aux obligations mentionnées à l'article 40(4), il lui faut ouvrir une instruction; il lui appartient également, en vertu de la Loi, d'enquêter de sa propre initiative sur toute situation susceptible, à ses yeux, de constituer un manquement à un devoir imposé par l'article 40(4).

aux agents de l'Etat au cas où il ne serait pas « dûment tenu compte » des articles 2 et 25, l'article 40(4) oblige le Commissaire à offrir un recours emploi avec des juridictions existantes. Mais pris dans le contexte des saire, de jouer le rôle d'une instance d'appel distincte, qui ferait double sonnel. Il n'est pas question non plus ici, pour le Bureau du Commissaire, de l'Etat quant à la nomination et à l'avancement de son personnel. Cet article ne permet aucunement au Commissaire d'usurper les

certaines plaignants l'ont soutenu, les procédures en vigueur soient inadaptes ou vicieuses par la crainte d'éventuelles représailles.

L'emploi de l'expression impérative « il incombe au Commissaire de... » au lieu de « le Commissaire a le droit de... », simple énoncé d'une faculté, insuffit au mandat une vigueur accrue. Mais la possibilité pleine et entière, pour lui, d'exercer un activisme pondéré, quoique soutenu, ressort de la confrontation de l'article 25 et d'autres articles clés. Somme toute, le Commissaire est appelé non seulement à défendre le bilinguisme des institutions prescrit par la Loi, mais aussi, de façon indirecte mais active, à le promouvoir.

L'article fondamental de la Loi, celui sur lequel le Commissaire s'appuie pour interpréter l'article 25, c'est l'article 2, intitulé « Déclaration du statut des langues ». En termes simples et nets, tout y est dit :

L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada.

Cette déclaration liminaire fait sentir son poids sur la Loi tout entière, et ce, de quatre façons au moins. Premièrement, l'article 2 fait partie intégrante de la Loi. Il ne s'agit pas d'un préambule à caractère rituel, d'un simple exposé de bonnes intentions. Il a pleine force de loi, qualité symbolisée par sa situation même de premier article de fond. Par conséquent, il serait mal venu d'isoler, pour les interpréter hors contexte comme seules prescriptions véritables de la Loi, les articles ultérieurs qui, par exemple, énoncent les devoirs spécifiques de l'État quant aux documents destinés au public (article 3), les obligations imposées aux ministères dans certaines régions bien délimitées (article 9) ou les services à fournir aux voyageurs (article 10). Ces articles ne font que développer l'intention exprimée à l'article 2.

Deuxièmement, ce même article, de par son énoncé général, engage le Commissaire à se pencher sur le double aspect du bilinguisme des institutions : langues de service au public et langues de travail. Certes, presque tous les articles ultérieurs mentionnés ci-dessus précisent les obligations de l'État vis-à-vis du grand public. Étant donné cependant que l'article 2 proclame l'égalité des deux langues (statut, droits et privilèges) « quant à leur emploi dans » toutes les institutions fédérales, ce serait, de la part du Commissaire, un manquement au devoir qui lui « incombe », en vertu de l'article 25, que de ne pas faire respecter « dans » ces institutions cette égalité d'« emploi », par les agents de l'État tout comme par le public, de l'une ou l'autre langue.

Troisièmement, cette responsabilité d'établir les droits linguistiques des agents de l'État reçoit sa confirmation à l'article 40 (4), qui fait obligation à la Commission de la Fonction publique, ou aux responsables du recrutement dans chaque institution fédérale, de veiller à ce qu'il soit « dûment tenu compte des objets et des dispositions » de

PHILOSOPHIE D'UNE RÉFORME

Le livre I du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, publié en octobre 1967, proposait une charte nouvelle des langues officielles au Canada, fondée sur le principe d'égalité. La Commission recommandait, à cette fin, l'adoption par le Parlement d'une loi sur les langues officielles et la désignation, par le Gouvernement, d'un commissaire aux langues officielles chargé de veiller au respect du statut du français et de l'anglais dans toutes les institutions fédérales. Après de longs débats, le Parlement votait la Loi sur les langues officielles en juillet 1969, et celle-ci entrerait en vigueur le 7 septembre de la même année. Le 1^{er} avril 1970, le premier Commissaire aux langues officielles pour le Canada prenait ses fonctions, mandaté par le Parlement pour une durée de sept ans.

A. *Le mandat du Commissaire*

L'importance du rôle que le Parlement a voulu confier au Commissaire ressort clairement — un coup d'œil suffit — du texte même de la Loi : 16 de ses 40 articles délimitent le statut du Commissaire, la durée de son mandat, ses fonctions, ses devoirs et la procédure générale qu'il doit suivre.

L'article 25 donne le sens et les fondements de sa charge :

Il incombe au Commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada. À cette fin, il procédera à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente loi.

De par la généralité même de son libellé, cet article laisse au Commissaire une grande latitude quant à la portée à donner à son rôle.

Comme ce premier rapport annuel pourra servir de référence pour les années à venir, il semble opportun d'expliquer non seulement les activités courantes du nouveau bureau, mais aussi son orientation, son assise administrative et le développement de ses méthodes.

K.S.

Mes collègues et moi, cela va sans dire, ne croyons pas être les seuls, ni même les principaux responsables de l'amélioration à apporter au climat où doit se dérouler ce dialogue. Chaque citoyen a un rôle à jouer à cet égard, notamment les hommes politiques et les commentateurs. Notre utilité consiste peut-être à appliquer la Loi avec bon sens, équité et compréhension. Pour nous, en effet, quelle que soit la lettre de la Loi, seul le rappel constant à ces qualités constitue un gage de succès.

L'enfer, nul ne l'ignore, est pavé de bonnes intentions. Néanmoins, tout idéaliste doit être assez réaliste pour reconnaître que la réussite d'une réforme aussi profonde que celle qui est exigée par la Loi sur les langues officielles — celle-ci touche plus de 150 organismes fédéraux — repose forcément sur une disposition constante à dépister et à résoudre son cortège de problèmes humains.

Au fur et à mesure, en effet, que se crée notre jurisprudence en matière de plaintes et que les études entreprises de notre propre initiative s'étendent et plongent davantage dans les réalités des ministères, nous prenons conscience des conséquences possibles de nos recommandations : affermissement ou déni de certains droits, enrichissement ou amoindrissement de toute une vie. La défense du principe fondamental de l'égalité des deux langues officielles, principe garanti par la Loi, doit s'exercer sans compromis. Nous considérons cependant que la progression du bilinguisme dans l'ensemble de l'appareil fédéral suppose, de la part des fonctionnaires, un appui aussi large que possible. En imposant de nouvelles normes linguistiques, si justes et si urgentes soient-elles, l'État a le devoir d'aider ses propres agents à s'y conformer en leur assurant tout encouragement raisonnable, et ce, sur les fonds publics.

D'une façon générale, voilà bien des années que le gouvernement fédéral oeuvre dans ce sens, avec l'appui d'ailleurs de tous les partis politiques. Mais aujourd'hui que la Loi est venue accélérer le rythme de la réforme et en élargir la portée, une vigilance accrue en faveur de l'individu s'impose. En consultation avec les syndicats, nous avons tâché et tâcherons toujours d'aider avec une égale détermination autant les « victimes » de l'évolution linguistique que ses bénéficiaires, ces derniers fussent-ils fonctionnaires ou simples citoyens.

En somme, pour chaque problème, nous cherchons à allier, dans la mesure voulue, courage et circonspection, le courage surtout, fer de lance de toute réforme. Voilà deux qualités que nous espérons mettre au service d'une cause unique : l'édification par les Canadiens d'un régime linguistique plus sûr et plus équitable.

À mon entrée en fonctions, le 1^{er} avril 1970, le titre de « Commissaire aux langues officielles » recouvrait une notion fortement structurée, certes, mais encore schématique. La Loi sur les langues officielles, texte de référence, donnait certaines précisions sur les devoirs et les pouvoirs du Commissaire, mais elle lui laissait une grande latitude quant à l'ampleur, au climat et aux moyens de son action. Face à une situation sans précédent véritable dans le monde, la Loi était tantôt ferme, tantôt souple, selon les besoins.

Pour un tel acte de prévoyance, il faut rendre justice aux parlementaires de tous les partis qui ont voté la Loi en juillet 1969. En place depuis un an à peine, je me rends déjà compte de la hardiesse de ce texte et du caractère judicieux de son ordonnance.

Il restait à donner corps à la notion. Cette tâche a pris des mois. Le Commissaire devait-il incarner Machiavel ou Maigret, Don Quichotte ou le docteur Knock ? Fallait-il jouer le rôle de l'« ombudsman » traditionnel, protecteur du citoyen, ou celui du vérificateur aux comptes ? Ni l'ombudsman, malgré sa facilité d'approche et l'importance de sa charge de médiateur, ni le vérificateur, malgré l'indépendance et la minutie systématique indispensables à sa fonction, ne pouvait servir de modèle précis.

Se faire « médiateur » et « vérificateur » en matière de droits linguistiques, c'était là une nécessité, mais aussi une gageure rendue très difficile par des malentendus d'ordre historique, la controverse constitutionnelle, la diversité des sentiments patriotiques dans une société pluriethnique, le scepticisme devant l'a-propos, dans le contexte du moment, de toute politique de bilinguisme, sans compter les craintes engendrées par les réformes mêmes que le Parlement avait jugées nécessaires. Bref, la révolution linguistique au Canada réussirait, semblait-il, dans la mesure où l'on parviendrait au préalable à apaiser les polémiques sur la langue et à transformer le débat en dialogue.

Monsieur le président
de la Chambre des communes
Ottawa

Monsieur le président,

Conformément à l'article 34(1) de la Loi sur les langues officielles, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, ma première déclaration annuelle relative à l'exercice de mes fonctions en vertu de cette loi, déclaration se rapportant à l'année financière 1970-1971.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma très haute considération.

Le Commissaire aux langues officielles



Novembre 1971

Monsieur le président
du Sénat
Ottawa

Monsieur le président,

Conformément à l'article 34(1) de la Loi sur les langues officielles, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, ma première déclaration annuelle relative à l'exercice de mes fonctions en vertu de cette loi, déclaration se rapportant à l'année financière 1970-1971.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma très haute considération.

Le Commissaire aux langues officielles



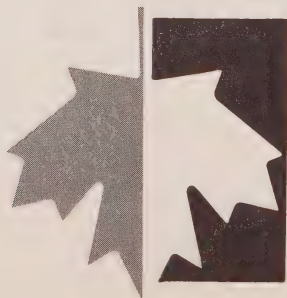
Novembre 1971

Information Canada
Ottawa, 1971
N° de cat. SFI-1971

Commissaire
aux
langues
officielles

Premier
rapport
annuel

1970-1971



Commissaire
aux
langues
officielles

Premier
rapport
annuel

1970-1971



BINDING SECT. OCT 23 1981

